

ANALISA

1985—2

PERKEMBANGAN DEMOKRASI & POLITIK INDONESIA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
A. Sudiharto DJIWANDONO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO
Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Ronald NANGOI
S. TJOKROWARDOJO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Alamat

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang III/27,
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534,
356535

ANALISA

TAHUN XIV, NO. 2, FEBRUARI 1985

PENGANTAR REDAKSI	98
MENTRADISIKAN MEKANISME MUSYAWARAH-MUPAKAT <i>M. DJADIONO</i>	101
DEMOKRASI PANCASILA MENGEMBANGKAN KESEJAHTERAAN UMUM MENYELURUH <i>Sunurio NDARU MURSITO</i>	115
MASA MENGAMBANG DAN PARTISIPASINYA DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL <i>BABARI</i>	131
MEMAHAMI TINGKAH-LAKU POLITIK DI SEKTOR NON-FORMAL <i>Tommi LEGOWO</i>	143
POLITIK DALAM NEGERI DAN KAITANNYA DENGAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA <i>Jusuf WANANDI</i>	157
POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: SUATU PENILAIAN KEMBALI SECARA INTROSPEKTIF <i>Donald K. EMMERSON</i>	171
PERSPEKTIF KADERISASI PARTAI POLITIK DAN GOLONGAN KARYA <i>SUKANTO</i>	194

Pengantar Redaksi

Usaha pembangunan yang dilakukan sejak pemerintahan Orde Baru telah menunjukkan hasil yang nyata. Pertumbuhan ekonomi yang secara terus-menerus telah menaikkan taraf hidup masyarakat secara keseluruhan. Namun demikian, seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat timbul masalah-masalah seperti ketidakmerataan perolehan pendapatan, kepincangan dalam status sosial dan distribusi kekuatan politik. Beberapa pengamat menyatakan bahwa perolehan pendapatan yang pincang akan berpengaruh negatif bagi kemurnian demokrasi melalui terciptanya distribusi kekuatan politik yang tidak menguntungkan dilihat dari segi kepentingan nasional.

Menyadari pentingnya masalah ini, maka ANALISA kali ini menyoroti "Perkembangan Demokrasi dan Politik Indonesia" dengan mengetengahkan tujuh buah tulisan.

Dalam tulisan pertama yang berjudul "Mentradisikan Mekanisme Musyawarah-Mupakat," M. DJADIJONO mengemukakan bahwa prinsip musyawarah untuk mupakat tumbuh dan berkembang dalam sejarah kehidupan masyarakat dan bangsa Indonesia. Atas dasar analisa terhadap perkembangan tersebut penulis meyakini pentingnya mentradisikan musyawarah dan mupakat tersebut. Keyakinan mentradisikan prinsip musyawarah dan mupakat tersebut tampaknya diperkuat oleh Sunarto NDARU MURSITO. Dalam tulisannya yang berjudul "Demokrasi Pancasila Mengembangkan Kesejah-

teraan Ummu Menyeluruh” penulis mengetengahkan bahwa dengan menerapkan prinsip demokrasi yang diyakini oleh masyarakat Indonesia seperti sekarang ini kesejahteraan seluruh masyarakat akan mungkin dan dapat dicapai.

Demokrasi seperti yang diinginkan di Indonesia menuntut partisipasi seluruh anggota masyarakat melalui cara dan mekanisme tertentu. Bagaimana keterlibatan tersebut, tentu perlu dikaji lebih mendalam. Dalam tulisan ketiga yang berjudul *”Masa Mengambang dan Partisipasinya dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional,”* BABARI mengemukakan bahwa dalam kenyataan masih ada masa mengambang dan selanjutnya mengkaji mengapa hal tersebut terjadi serta mencoba memberi jalan ke luar bagaimana melibatkan masa mengambang dalam pembangunan nasional.

Karena secara formal tidak seluruh anggota masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan politik banyak yang dapat terjadi. Tommi LEGOWO dalam tulisannya yang berjudul *”Memahami Tingkah-Laku Politik di Sektor Non-Formal”* menganalisa konsep dan perilaku politik di Indonesia dengan menitikberatkan analisisnya terhadap sektor non-formal yaitu sektor yang berada di luar struktur politik yang sah keberadaannya secara hukum.

Dengan pengertian yang mendalam mengenai demokrasi yang sesuai dengan masyarakat Indonesia, Jusuf WANANDI dalam tulisannya yang berjudul *”Politik Dalam Negeri dan Kaitannya dengan Kebijakan Luar Negeri Indonesia”* secara kritis menganalisa perkembangan politik dalam dan luar negeri Indonesia. Dalam uraiannya secara jelas dikemukakan masalah-masalah yang dihadapi dan akan dihadapi oleh Indonesia dalam bidang politik. Dalam tulisan tersebut dikemukakan bagaimana perlombaan masalah dan usaha untuk menanggulangi masalah tersebut. Dengan analisa yang komprehensif penulis yakin bahwa Indonesia akan mampu menghadapi masalah-masalah yang timbul walaupun untuk ini dibutuhkan kesadaran, pengertian dan tindakan nyata.

Bagaimanapun keberhasilan Indonesia untuk mencapai sasaran yang diinginkan dengan menjalankan kegiatan politik luar negeri sangat tergantung kepada bagaimana pihak asing (khususnya yang terkait dengannya) menafsirkan segala tindakan politik yang dilakukan oleh Indonesia. Sehubungan dengan ini dalam tulisan keenam diketengahkan tulisan pengamat asing yang berjudul *”Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Penilaian Kembali Secara Introspektif.”* Secara kritis Donald K. EMMERSON mengkaji politik luar negeri Indonesia. Yang menarik dari tulisan ini adalah ia dapat berfungsi sebagai cermin dan oleh karenanya akan dapat membantu Indonesia mencapai sasaran kegiatan politik luar negeri yang diinginkan secara lebih efektif.

Keberhasilan Indonesia mengelola kehidupan bernegara dan berbangsa sangat tergantung dari kemampuan dari generasi penerus. Generasi penerus perlu dipersiapkan untuk mengemban tugas di masa mendatang. Dalam kaitan tersebut, SUKANTO mengetengahkan pentingnya kaderisasi. Dalam tulisannya yang berjudul "Perspektif Kaderisasi Partai Politik dan Golongan Karya" penulis mengutarakan bahwa pengkaderan yang dilakukan secara sadar dan bertujuan dan dengan cara yang sesuai akan dapat mempermudah Indonesia mencapai sasaran yang diinginkannya.

Februari 1985.

REDAKSI

Mentradisikan Mekanisme Musyawarah-Mupakat

M. DJADIJONO*

Corak demokrasi dalam sistem politik Indonesia, khususnya sejak lahirnya Orde Baru, adalah Demokrasi Pancasila. Dalam sistem ini, pengambilan putusan-putusan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara didasarkan pada prinsip "musyawarah untuk mencapai mupakat." Prinsip ini tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan seperti berikut: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan." Agar dapat dioperasionalkan, prinsip tersebut kemudian dijabarkan kedalam peraturan-peraturan pelaksanaan seperti Peraturan Tata Tertib MPR dan DPR.

Prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu tumbuh dan berkembang dalam sejarah kehidupan masyarakat dan bangsa secara terus-menerus sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan bangsa yang mengembannya. Berdasarkan pengamatan terhadap perkembangan itu kita dapat mengkaji beberapa hal: bagaimana sejarah pertumbuhan sistem tersebut, bagaimana bentuk maupun mekanisme musyawarah untuk mencapai mupakat itu, bagaimana pula hal itu dilaksanakan dalam pengaturan jalannya kehidupan bangsa dan negara. Dapat pula dipertanyakan, apakah prinsip itu dapat ditradisikan?

SEJARAH PERTUMBUHAN PRINSIP MUSYAWARAH UNTUK MENCAPAI MUPAKAT

Berdasarkan bahan-bahan pustaka yang ada, kita dapat mengetahui bahwa prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat dalam pengam-

*Staf CSIS.

bilan putusan-putusan yang menyangkut kepentingan yang besar sudah ada sejak jaman Nusantara. Prinsip itu dianut dan diterapkan terus oleh kelompok-kelompok masyarakat, suku bangsa dan kerajaan-kerajaan yang ada di Nusantara ini.¹

Mattulada menyatakan antara lain bahwa dalam masyarakat Nusantara dikenal adanya kelompok-kelompok masyarakat seperti kaum, marga, anang dan lain sebagainya.² Pada masa kerajaan-kerajaan Hindu maupun Islam dikenal adanya konsep-konsep kedatuan Tumanurung, lembaga ninik-mamak, Bate Salapang, Adek Pitu, Puang ri Wajo dan lain sebagainya.³ Dalam hidup berkelompok itu terdapat tabiat-tabiati dasar yang wajib dipegang teguh seperti berikut: (1) tiap-tiap individu warga persatuan mempunyai kedudukan kewargaan, hak dan kewajiban yang sama terhadap persekutuannya; (2) tiap-tiap orang adalah merdeka dalam mengembangkan perlibatan dirinya untuk mengangkat derajat dan martabat persekutuannya; (3) dalam hidup persekutuan tidak terdapat tingkatan-tingkatan atas dasar keturunan maupun status sosial. Oleh karenanya semua warga mempunyai kewajiban yang sama dalam menjunjung persekutuan;⁴ (4) sebagian besar warga persekutuan turut mengambil bagian dalam "pemerintahan" atas dasar musyawarah untuk mupakat guna terselenggaranya kepentingan bersama yang dilandasi oleh hikmah kebijaksanaan dan aturan permainan yang berpangkal pada kearifan dan tenggang rasa sebagai orang-orang merdeka yang sederhana, yang mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban serta tanggung jawab; (5) kesepakatan persekutuan adalah kesepakatan yang mengikat semua pihak.⁵

Mohammad Koesnoe, seorang ahli hukum adat, antara lain menyatakan: "di mana-mana di Indonesia kita temukan masyarakat adat di mana berlaku cara pengambilan putusan atas dasar musyawarah untuk mencapai mupakat."⁶ Salah satu contoh yang dikemukakan oleh Prof. Koesnoe adalah lembaga Begundem yang terdapat dalam masyarakat Sasak. Begundem merupakan "Dewan Orang Tua atau Krama Desa" untuk membantu Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya dengan memberikan nasihat-nasihat yang

¹Lihat Mattulada, "Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Indonesia," *Prisma*, No.2, Pebruari 1977, hal. 35-43. Lihat pula Mohammad Koesnoe: "Musyawarah" dalam Miriam Budihardjo (ed.), *Masalah-masalah Kenegaraan*, Jakarta, Gramedia, 1975.

²Mattulada, *ibid.*, hal. 35-36.

³*Ibid.*, hal. 37-39.

⁴*Ibid.*, hal. 36.

⁵*Ibid.*, hal. 40.

⁶Moh. Koesnoe, *ibid.*, hal. 66.

diputuskan berdasarkan kebulatan dewan. Dalam pengambilan putusan Begundem itu dianut prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat seperti berikut: (1) setiap anggota Begundem dapat menyampaikan sesuatu masalah; (2) dalam menyampaikan permasalahan-permasalahan tersebut, anggota Begundem tidak boleh menyimpang dari masalah yang sedang dibahas; (3) setiap pembahasan harus berdasarkan pada keinginan untuk memberikan sumbangan terhadap usaha pencarian penyelesaian; (4) setiap pengikut dalam persidangan diwajibkan untuk bertindak sopan, baik dalam sikap maupun dalam pembicaraan; (5) setiap peserta musyawarah wajib menghormati putusan yang diambil dan menjalankannya dalam praktek.⁷

Dari hal-hal tersebut di atas lazim diambil suatu kesimpulan bahwa prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu telah ada dalam sejarah kehidupan masyarakat Nusantara, hidup dan berkembang terus sampai sekarang. Prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat tersebut ternyata memiliki komponen-komponen, mekanisme serta kaidah-kaidah tertentu. Walaupun demikian perlu dicatat pula bahwa setelah Indonesia memperoleh kemerdekaan, prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu "terpaksa" harus menerima pula pengaruh-pengaruh dari pemikiran-pemikiran luar seperti pemikiran liberal, individual, bahkan juga totaliter. Maka itu, sejak Indonesia merdeka sampai sekarang ini dikenal sistem demokrasi liberal, di mana cara pengambilan putusan didasarkan pada asumsi kebebasan individu secara mutlak. Di samping itu dikenal pula sistem demokrasi terpimpin, yang menetapkan bahwa pengambilan putusan lebih didasarkan pada kedaulatan pimpinan. Kedua jenis demokrasi itu telah sama-sama dialami oleh bangsa Indonesia, dan akhirnya disadari bahwa kedua jenis sistem demokrasi tersebut tidak sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat, prinsip demokrasi yang merupakan tradisi kemasyarakatan bangsa Indonesia sendiri.

Semua itu dapat dipandang sebagai suatu proses perjalanan bangsa Indonesia dalam usaha menggali prinsip-prinsip demokrasi yang sesuai dengan perkembangan keadaan serta sejarah kebudayaannya sendiri. Pola pemikiran itu kiranya mempengaruhi langkah Orde Baru untuk menerapkan sistem politik demokrasi Pancasila yang menetapkan bahwa pengambilan putusan dalam permusyawaratan dan perwakilan sejauh mungkin dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai mupakat.

Langkah-langkah Orde Baru untuk menggali prinsip-prinsip demokrasi yang sesuai dengan kebudayaan bangsa sendiri itu pertama-tama dilakukan melalui pencabutan ketetapan-ketetapan MPRS yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 seperti tertuang dalam Ketetapan MPRS No.

⁷*Ibid.*, hal. 60.

X/MPRS/1966 yang berisi penataan dan peletakan kembali semua lembaga negara baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan fungsi dan posisi seperti yang terdapat dalam UUD 1945.

Selanjutnya, dalam tahun 1968 Orde Baru mencabut Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mencapai Mupakat dalam Demokrasi Terpimpin, dan menggantikannya dengan Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Hal ini dituangkan dalam Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968. Adapun pokok-pokok isi Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan itu antara lain adalah: (1) musyawarah untuk mencapai mupakat adalah ciri khas, tata cara pengambilan keputusan berdasarkan gagasan kerakyatan yang berpegang pada hikmat kebijaksanaan; (2) masalah-masalah yang dibicarakan adalah masalah-masalah nasional yang memerlukan pemecahan; (3) dalam mengemukakan masalah-masalah nasional itu harus dilandasi oleh pemikiran yang sehat, mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, mengutamakan kepentingan rakyat yang diolah menuju kepada kebulatan pikiran dan kehendak semua peserta musyawarah; (4) semua peserta musyawarah, termasuk mereka yang memberikan mandat harus menjalankan keputusan yang diambil dalam musyawarah itu dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab yang sebesar-besarnya.⁸

Dalam perkembangan selanjutnya terjadi suatu proses yang menyangkut bentuk hukum maupun pelaksanaannya. Yang termasuk dalam perkembangan bentuk hukum antara lain adalah dicabutnya Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973. Walaupun demikian, esensi pokok prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat sebagai pelaksanaan asas Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan itu tetap dianut, ditradisikan, bahkan makin dibakukan.

Mengenai tetap dianut dan ditradisikannya prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu tampak dalam Ketetapan-ketetapan MPR tahun 1973, 1978 maupun 1983 tentang Peraturan Tata Tertib, khususnya pada Bab XI, Pengambilan Putusan Majelis seperti berikut:

“(1) Hakikat daripada musyawarah untuk mupakat dalam kemurniannya adalah suatu tata cara khas yang bersumber pada inti paham kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk merumuskan dan/atau memutuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak rakyat dengan jalan mengemukakan Hikmat Kebijaksanaan yang tiada lain daripada pikiran (ratio) yang sehat yang mengungkapkan dan mempertimbangkan persatuan dan kesatuan Bangsa, kepentingan Rakyat sebagaimana yang menjadi tujuan pembentukan Pemerintahan Negara termaksud dalam alinea ke-IV Pem-

⁸Moh. Koesnoe, *ibid.*, hal. 67.

bukaan Undang-Undang Dasar 1945, pengaruh-pengaruh waktu, oleh semua wakil/utusan yang mencerminkan penjelmaan seluruh Rakyat, untuk mencapai putusan berdasarkan kebulatan pendapat (mupakat) yang diiktikadkan untuk dilaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab.

- (2) Segala putusan diusahakan dengan musyawarah untuk mupakat di antara semua fraksi.
- (3) Apabila yang tersebut dalam ayat (2) pasal ini tidak dapat segera terlaksana, maka Pimpinan Rapat dapat mengusahakan/berdaya-upaya agar rapat dapat berhasil mencapai mupakat.”⁹

Selanjutnya, bentuk pembakuan prinsip musyawarah untuk mupakat itu dapat dilihat dari bunyi pasal 1 Ketetapan MPR tahun 1973, 1978 dan 1983 tentang Peraturan Tata Tertib tersebut. Apabila dalam Ketetapan MPR tahun 1973 yang dimaksudkan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah MPR yang keanggotaannya diresmikan pada tanggal 1 Oktober 1972; dalam Ketetapan MPR tahun 1978 yang dimaksudkan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah MPR yang keanggotaannya diresmikan pada tanggal 1 Oktober 1977, maka dalam Ketetapan MPR tahun 1983 makin dibakukan seperti berikut:

”Majelis Permusyawaratan yang dimaksud dalam Peraturan Tata Tertib ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang selanjutnya disebut Majelis.”

Dengan demikian Peraturan Tata Tertib MPR sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 itu dapat dikatakan baku, yang berarti pula bahwa prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat juga telah menjadi baku.

Dalam pada itu, yang termasuk dalam proses pelaksanaannya dapat diuraikan seperti berikut ini. Pada mulanya pelaksanaan prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu sering diwarnai oleh interaksi politik fisik, termasuk kadang-kadang juga terjadi kebringasan-kebringasan politik. Hal itu terjadi dalam pengalaman kehidupan politik Indonesia antara tahun 1966-1982.

Karena perkembangan musyawarah untuk mencapai mupakat itu merupakan proses politik, tidaklah mengherankan apabila ada sementara kalangan yang mempermasalahkannya sebagai prinsip demokrasi, terutama dalam kaitannya dengan soal kebebasan. Dr. Deliar Noer misalnya pernah menyatakan: ”Pada masa Orde Baru, yang kini sedang berjalan, mulanya harapan tentang demokrasi tinggi disuarakan, tetapi kemudian sekurang-kurangnya menjadi soal kembali. Masa Orde Baru dimulai dengan harapan baru kembali

⁹Dalam Ketetapan MPR tahun 1973, prinsip musyawarah untuk mupakat itu terdapat pada Pasal 93. Sedangkan dalam Ketetapan MPR tahun 1978 dan 1983 tercantum pada Pasal 90.

tentang kebebasan ini, tetapi dirasakan kemudian ia menyempit kembali.”¹⁰ Sementara itu Dr. Arief Budiman antara lain menyatakan: ”Pada saat ini, dengan adanya pemerintah yang terlalu kuat, tampaknya kehidupan demokrasi yang ada hanya merupakan manifestasi ’belas kasihan’ pemerintah yang menetes ke bawah. Demokrasi ini dapat setiap saat ditarik kembali, bila Pemerintah beranggapan bahwa dia digunakan tidak secara semestinya (menurut kriteria pemerintah).”¹¹ Fachry Ali berpendapat: ”... sangat terasa bahwa sistem politik Orde Baru merupakan suatu sistem yang tidak ada presedennya dalam masyarakat Indonesia. Ia merupakan suatu sistem yang betul-betul baru, bahkan radikal. Sebab hampir semua ide dan elemen dari sistem itu tidak mengandung unsur sistem sebelumnya, apalagi unsur-unsur dari dunia politik santri. Dan perubahan drastis ini sebenarnya bukanlah suatu proses perjalanan dengan arah yang sudah pasti, melainkan lebih merupakan proses pencarian.”¹²

Setelah Pemilu 1982, interaksi politik keras itu dapat dikatakan tidak terjadi lagi, sekurang-kurangnya di tingkat formal. Dalam Sidang Umum MPR tahun 1983, semua persoalan dapat dipecahkan melalui musyawarah-mupakat. Demikian pula pembahasan Paket Lima RUU bidang Politik di DPR dalam tahun 1984 (khususnya pembahasan atas RUU tentang Perubahan Undang-Undang tentang Pemilu dan RUU tentang Perubahan Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD) dapat berjalan dengan lancar. Namun dalam kehidupan politik non-formal masih ditemukan adanya interaksi politik keras.

¹⁰Lihat Deliar Noer, ”Perkembangan Demokrasi Kita” dalam *Prisma*, No. 2, Februari 1977, hal. 33. Apabila prinsip musyawarah makin membaku, konstataasi Dr. Deliar Noer itu mengandung persoalan sekitar musyawarah dan kebebasan dalam kaitannya dengan demokrasi.

¹¹Lihat Arief Budiman, ”Demokrasi dan Kelas Menengah di Indonesia,” *Kompas*, 23 Juli 1984. Dalam pandangan ini sesungguhnya ada persoalan bahwa bukan musyawarah yang terjadi melainkan pemerintah yang terlalu kuat. Benar tidaknya konstataasi itu harus dikaji dengan kenyataan politik yang riil, apakah pemerintah memang menentukan kriteria secara sepihak. Pemerintah bagaimanapun tetap terikat dengan Pancasila dan UUD 1945, termasuk prinsip musyawarah. Dengan pengalaman musyawarah yang makin membaku, prinsip demokrasi justru makin dibangun. Memang apakah konstataasi Dr. Arief Budiman itu didasarkan atas pemahaman mengenai musyawarah, hal ini masih dapat dipertanyakan.

¹²Lihat Fachry Ali, ”Dunia Politik Santri dalam Orde Baru di Indonesia,” *Kompas*, 3 September 1984. Kalau konstataasi ini benar dan kalau tradisi musyawarah itu adalah tradisi lama dalam masyarakat Indonesia, termasuk masyarakat santri, maka persoalannya adalah apakah konstataasi itu menolak musyawarah sebagai tradisi kemasyarakatan kita termasuk masyarakat santri. Bila musyawarah sebagai tradisi diakui, maka sistem sekarang ini sesungguhnya bukanlah barang baru yang timbul secara drastis.

KOMPONEN DAN MEKANISME PELAKSANAAN MUSYAWARAH UNTUK MENCAPAI MUPAKAT

Indonesia dengan segala isinya mempunyai ciri-ciri yang mengandung "pluriformitas." Pendapat ini misalnya dikemukakan oleh PB-HMI dalam dengar pendapat dengan FPP di DPR mengenai Paket Lima RUU bidang Politik pada tanggal 20 September 1984 di mana dinyatakan: "... dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara HMI menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas. Namun demikian kita tidak pernah menyatakan *bahwa kita satu masyarakat*. Masyarakat kita adalah majemuk atau bhinneka."¹³

Tanpa bermaksud membantah adanya sifat "pluriformitas"-nya masyarakat Indonesia, kiranya harus diakui bahwa terhadap pendapat-pendapat tersebut masih perlu dilengkapi. Di samping mengandung *pluriformitas*, masyarakat kita juga memiliki *unitas*. Prof.Dr. Haryati Soebadio menyatakan sebagai berikut: "... bahwa ternyata keanekaragaman bahasa dan budaya setempat itu memiliki dasar sama, dalam arti berasal dari rumpun bahasa dan jenis budaya yang sama. Hal ini kita ketahui semenjak diadakan penelitian sosial budaya yang dimulai oleh sarjana asing pada abad ke-19 secara mendalam. Dengan demikian, lambang negara Bhinneka Tunggal Ika, beranekaragam sekaligus satu, *memiliki landasan dalam kenyataan bangsa* di samping menjadi tolok ukur kegiatan pembinaan dan pengembangan kebudayaan nasional Indonesia."¹⁴ Unsur-unsur unitas itu terungkap lagi dalam semangat satu nusa, satu bangsa, satu bahasa, satu konstitusi, satu pandangan hidup bangsa, satu ideologi nasional. Unsur-unsur unitas seperti itu kiranya telah mampu mempersatukan dan menumbuhkan bangsa Indonesia. Dalam kondisi serta suasana bhinneka tunggal ika itu, prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat dapat tumbuh dan berkembang. Dengan kata lain, musyawarah untuk mencapai mupakat hanya akan terjadi kalau sifat masyarakatnya memang bhinneka, tetapi tetap tunggal ika.

Agar musyawarah untuk mencapai mupakat dapat berlangsung dengan baik dan lancar diperlukan komponen-komponen tertentu. *Pertama*, perlu adanya bahan atau materi musyawarah; *kedua*, perlu adanya pihak-pihak yang bermusyawarah atau masyarakat yang mengembannya; *ketiga*, perlu adanya acuan pokok untuk memusyawarahkan bahan; *keempat*, perlu adanya mekanisme permusyawaratan atau prosedur musyawarah untuk mencapai mupakat serta dengan kaidah-kaidahnya; *kelima*, perlu adanya kepemimpinan musyawarah. Adapun mekanisme atau prosedur musyawarah untuk mencapai mupakat yang selama masa Orde Baru ini dipraktekkan dapat diuraikan seperti di bawah ini.

¹³*Suara Karya*, 21 September 1984.

¹⁴Lihat *Analisis Kebudayaan*, Tahun III, No. 2, 1982/1983, hal. 6.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib MPR-RI, prosedur pengambilan putusan-putusan Majelis dilakukan melalui 4 (empat) tingkat pembicaraan seperti berikut:

1. Tingkat I: Pembahasan oleh Badan Pekerja Majelis terhadap bahan-bahan yang masuk dan hasil daripada pembahasan tersebut merupakan Rancangan Ketetapan/Keputusan Majelis sebagai bahan pokok Pembicaraan Tingkat II;
2. Tingkat II: Pembahasan oleh Rapat Paripurna Majelis yang didahului oleh Penjelasan Pimpinan dan dilanjutkan dengan Pemandangan Umum Fraksi-fraksi;
3. Tingkat III: Pembahasan oleh Komisi/Panitia Ad Hoc Majelis terhadap semua hasil-hasil dari pembicaraan Tingkat I dan II. Hasil dari pembahasan pada Tingkat III ini merupakan Rancangan Ketetapan/Keputusan Majelis;
4. Tingkat IV: Pengambilan putusan oleh Rapat Paripurna Majelis setelah mendengar laporan dari Pimpinan Komisi/Panitia Ad Hoc Majelis dan bilamana perlu dengan kata terakhir dari fraksi-fraksi.

Selanjutnya ditetapkan pula hal-hal berikut: "Sebelum dilakukan pembicaraan Tingkat II dan III dapat didahului dengan rapat-rapat Fraksi;" "Fraksi berhak mengajukan usul/pendapat dalam bentuk pokok-pokok pikiran untuk bahan Putusan Majelis di dalam Tingkat Pembicaraan I, II dan III."¹⁵

Prinsip musyawarah untuk mufakat itu pun dianut dan diterapkan di lembaga DPR. Hal itu tercermin dalam bentuk Peraturan Tata Tertib DPR yang antara lain menetapkan alat-alat kelengkapan DPR untuk memperlancar jalannya musyawarah untuk mencapai mufakat. Salah satu di antaranya adalah Badan Musyawarah yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Badan ini antara lain bertugas: "menetapkan acara DPR untuk satu Tahun Sidang atau satu Masa Persidangan atau sebagian dari suatu Masa Sidang, dan menetapkan ancar-ancur waktu penyelesaian sesuatu masalah, termasuk jangka waktu penyelesaian suatu Rancangan Undang-Undang, dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya."¹⁶

Selanjutnya, suatu Rancangan Undang-Undang (baik yang berasal dari pemerintah maupun atas usul inisiatif DPR) dibahas melalui 4 (empat) tingkat pembicaraan sebagai berikut:

¹⁵Lihat *Ketetapan MPR I/MPR/1973, 1978 maupun 1983*, Bab XIII, Proses Pembuatan Putusan-putusan Majelis.

¹⁶Lihat *Peraturan Tata Tertib DPR-RI*, Bab VII, Pasal 47 dan 49 ayat a.

1. Pembicaraan Tingkat I, yakni pembicaraan dalam Rapat Paripurna. Pemerintah atau para Pengusul memberikan keterangan atau penjelasan tentang suatu Rancangan Undang-Undang;
2. Pembicaraan Tingkat II, pembicaraan dalam Rapat Paripurna. Pada tingkat ini dilakukan Pemandangan Umum dalam Rapat Paripurna oleh para anggota DPR yang membawakan suara fraksinya terhadap Rancangan Undang-Undang beserta keterangan/penjelasan dari Pemerintah maupun para Pengusul. Selanjutnya Pemerintah atau Pengusul memberikan tanggapan atas pandangan umum dalam suatu Rapat Paripurna;
3. Tingkat III, pembicaraan dalam Rapat Komisi, Gabungan Komisi atau dalam suatu Panitia Khusus. Pembicaraan pada tingkat ini dilakukan: (a) bersama-sama dengan Pemerintah, apabila RUU berasal dari Pemerintah; (b) bersama-sama dengan para Pengusul dan Pemerintah apabila RUU berasal dari inisiatif DPR; (c) secara intern apabila dipandang perlu, tanpa mengurangi ketentuan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b;
4. Tingkat IV, pembicaraan dalam Rapat Paripurna. Pada tingkat ini dilakukan pengambilan keputusan yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan Tingkat III dan pendapat akhir dari fraksi yang disampaikan oleh anggotanya.¹⁷

Sementara itu, prosedur/cara pengambilan keputusannya dilakukan sebagai berikut: (1) pengambilan keputusan adalah proses penyelesaian terakhir suatu masalah yang dibicarakan dalam rapat DPR; (2) pengambilan keputusan dalam rapat DPR pada dasarnya diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk mencapai mupakat. Ditentukan pula dalam Peraturan Tata Tertib DPR itu bahwa: (1) semua jenis rapat DPR dapat mengambil keputusan; dan (2) Keputusan Rapat DPR dapat berupa menyetujui atau menolak.¹⁸

Mekanisme atau prosedur musyawarah untuk mupakat itu dapat dijelaskan seperti berikut. *Pertama-tama*, perlu ada bahan/materi musyawarah.¹⁹ Terhadap bahan/materi musyawarah yang telah tersedia itu kemudian dilakukan pendalaman dan penilaian oleh semua fraksi peserta musyawarah melalui pandangan umum. *Tahap Kedua* adalah tahap inventarisasi dan pendalaman atas materi pokok serta pandangan-pandangan semua fraksi yang telah dikemukakan sebelumnya guna dicari keterpaduannya antara kompleksitas dan sintesanya. Tahap ini dapat disebut sebagai tahap *divergensi*. *Tahap*

¹⁷*Ibid.*, Bab XIII Pasal 115-119.

¹⁸*Ibid.*, Bab XV, Pasal 136-137.

¹⁹Materi/bahan musyawarah amat penting. Materi yang siap semakin membantu proses musyawarah untuk mencapai mupakat.

Ketiga adalah tahap pencarian sintesa atau konsensus. Tahap ini dapat disebut sebagai tahap *konvergensi*. Akhirnya, *Tahap Keempat* adalah tahap pengambilan putusan berdasarkan hasil-hasil musyawarah yang telah dilakukan pada fase-fase sebelumnya. Dengan perkataan lain, suatu *dialektik divergensi-konvergensi* merupakan struktur dinamik dari musyawarah itu.

BEBERAPA CONTOH PELAKSANAAN MEKANISME MUSYAWARAH UNTUK MUPAKAT

Mengamati kehidupan politik sejak tahun 1973 sampai sekarang, dapat diketahui bahwa bahan-bahan untuk musyawarah guna mencapai mupakat itu selalu ada. Hal itu tampak misalnya dalam sidang-sidang umum MPR maupun sidang-sidang DPR. Sebagaimana diketahui, prosedur pembahasan materi-materi musyawarah itu dilakukan melalui tahap-tahap sebagaimana telah disebutkan di muka. Contoh-contoh pelaksanaan mekanisme musyawarah untuk mencapai mupakat yang dilaksanakan melalui beberapa tahap itu dapat dilihat dalam Sidang Umum MPR 1983 dan pembahasan Paket Lima RUU bidang Politik oleh DPR.

Mengenai proses pembahasan Tap-tap MPR 1983 yang lalu, dapat diuraikan seperti berikut: setelah diadakan rapat pleno Badan Pekerja MPR, kemudian dilanjutkan dengan rapat pleno Panitia Ad Hoc. Sesudah itu diteruskan dalam forum sinkronisasi pendapat sekaligus merumuskannya menjadi "draft kasar." Tahap berikutnya adalah tahap perumusan akhir Rantap final oleh Tim Perumus.²⁰ Hasil-hasil Panitia Ad Hoc itu kemudian diserahkan kepada Ketua Badan Pekerja untuk disampaikan kepada Pimpinan MPR guna dibagikan kepada seluruh anggota MPR sebagai bahan musyawarah dalam Sidang Umum bulan Maret 1983. Prosedur pembahasan Tap-tap MPR 1983 itu selengkapnya dapat dilihat dalam Bagan 1.

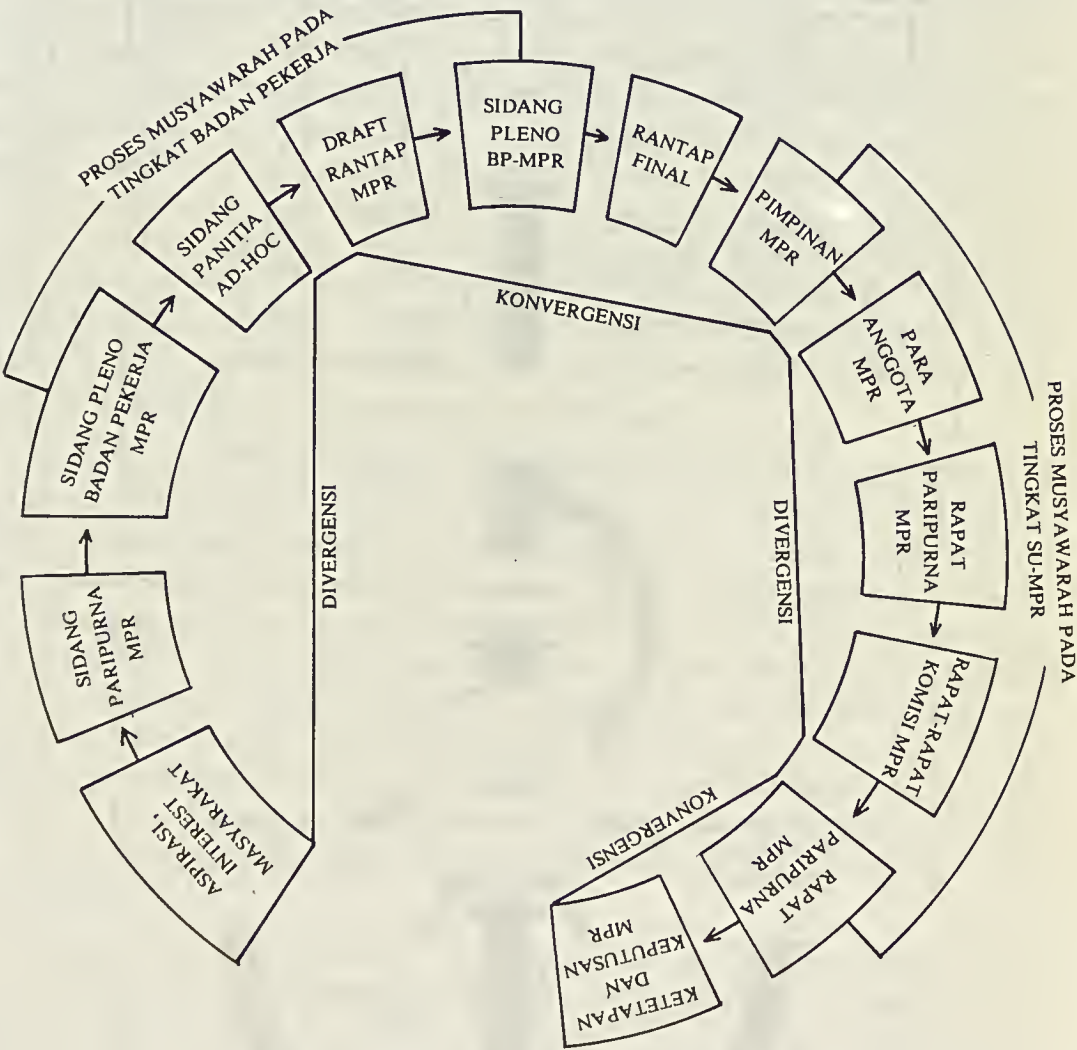
Mekanisme seperti tertera dalam Bagan 1 terjadi dan dilaksanakan dalam sistem politik demokrasi Pancasila. Mengenai mekanisme pelaksanaan demokrasi Pancasila itu lebih lanjut lihat Bagan 2.

Di samping diterapkan dalam pembahasan Tap-tap MPR tahun 1983, prinsip musyawarah-mupakat itu dilaksanakan pula dalam pembahasan Paket Lima RUU bidang Politik di DPR. Adapun proses pelaksanaan musyawarah untuk mencapai mupakat terhadap materi-materi Paket Lima RUU bidang Politik itu dapat diuraikan seperti berikut. Pertama-tama, pada tanggal 30 Mei 1984 Pemerintah menyampaikan naskah Paket Lima RUU bidang Politik

²⁰Lihat keterangan Ketua Panitia Ad Hoc I dan II BP-MPR dalam *Kompas*, 29 November 1982, 3 dan 7 Desember 1982; *Suara Karya*, 20 November 1982, 1 dan 7 Desember 1982.

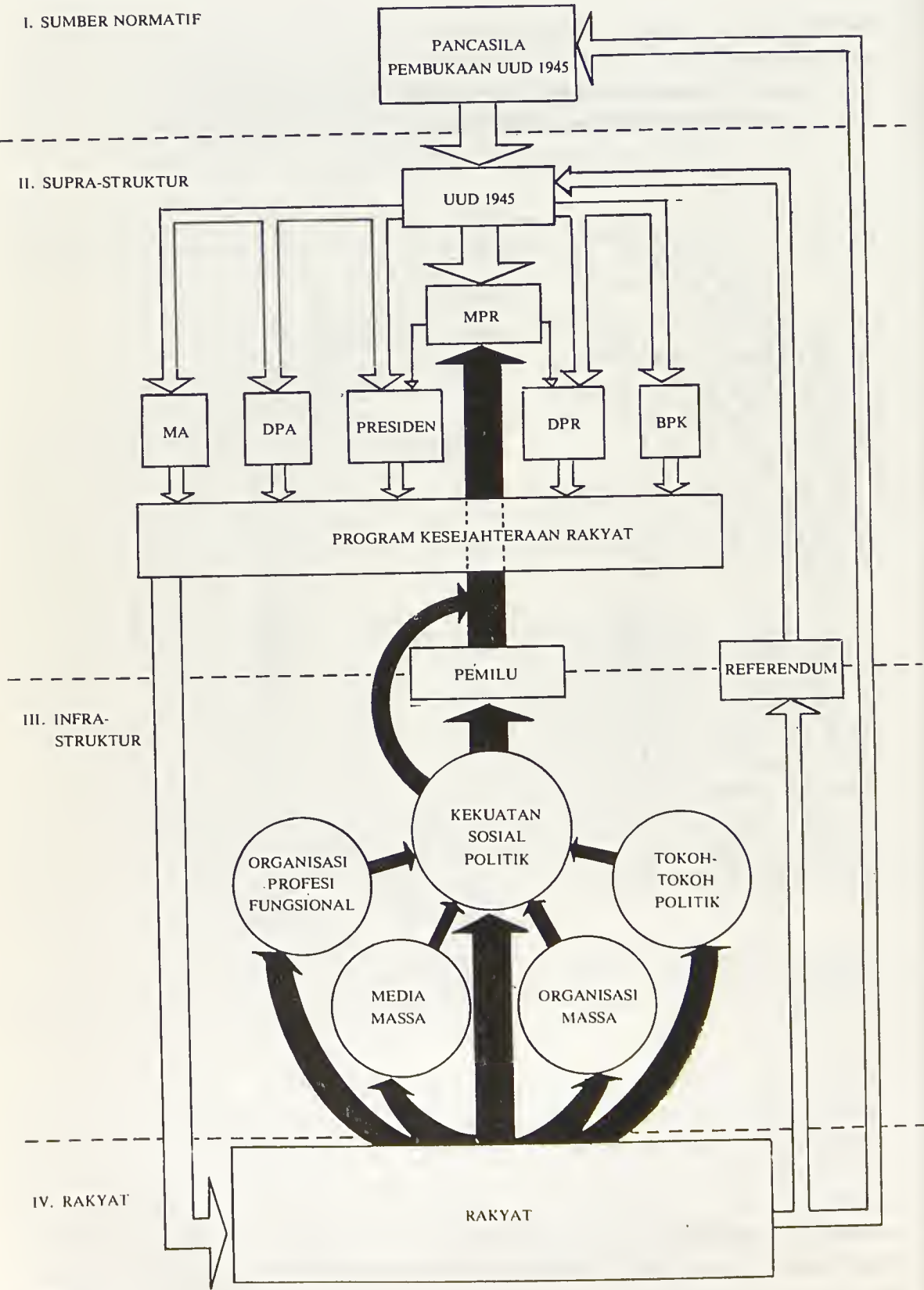
Bagan 1

MEKANISME MUSYAWARAH UNTUK MUPAKAT
DALAM PEMBAHASAN KETETAPAN-KETETAPAN MPR 1983



tersebut kepada DPR sebagai pelaksanaan amanat Ketetapan-ketetapan MPR hasil Sidang Umum 1983. Terhadap materi-materi Paket Lima RUU bidang Politik tersebut dilakukan pembahasan oleh DPR sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

MEKANISME PELAKSANAAN DEMOKRASI PANCASILA



Sumber: Harry Tjan Silalahi, "Mekanisme Pelaksanaan Demokrasi Pancasila," makalah disampaikan di BP-7 Pusat, Jakarta, tanggal 30, 31 Mei dan 1 Juni 1983.

Proses pembahasan Lima RUU bidang Politik, terutama dua RUU yang telah selesai dibahas dan disepakati oleh Panitia Khusus menjadi Undang-undang (RUU tentang Perubahan UU Pemilu dan RUU tentang Perubahan UU mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD), dilaksanakan melalui prosedur dan tahap-tahap musyawarah untuk mupakat seperti disebutkan terdahulu. Pada tahap *divergensi*, pembahasan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Pemilu terdiri dari pemandangan umum fraksi-fraksi, dalam hal mana kemudian ditemukan permasalahan-permasalahan yang perlu dibahas lebih mendalam, antara lain tanda gambar peserta, lama masa kampanye, lama masa tenang serta dengan dananya bagi ketiga peserta Pemilu, soal libur atau tidak liburnya hari pemungutan suara, dan soal saksi di TPS. Setelah dibahas dalam Panitia Kerja terjadi *tahap konvergensi* terhadap pendapat-pendapat yang berbeda itu dan akhirnya dapat dipertemukan dalam bentuk kesepakatan bersama. Melalui tahap-tahap tersebut, RUU tentang Perubahan UU Pemilu dapat disetujui untuk disahkan menjadi Undang-undang dengan beberapa perubahan dan penyempurnaan sebagai hasil musyawarah sebelumnya.²¹

Sementara itu, dalam proses pembahasan RUU tentang Perubahan Undang-undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD pada tahap *divergensi* telah diketemukan tujuh permasalahan yang memerlukan pembahasan secara lebih mendalam. Di antaranya yang menonjol adalah soal utusan golongan profesi, penambahan jumlah anggota DPRD DKI Jakarta, pengangkatan 100 orang anggota DPR dari ABRI dan jaminan bagi kontestan untuk tetap memperoleh wakil di lembaga-lembaga perwakilan walaupun kontestan yang bersangkutan tidak memperoleh suara yang memadai dalam Pemilu. Setelah dibahas dalam forum-forum yang telah disepakati sebelumnya, terjadilah proses *konvergensi*, dan materi-materi RUU itu pun dapat disetujui untuk ditetapkan menjadi Undang-undang dengan beberapa perubahan sebagai hasil musyawarah.²²

Terdapat beberapa hal yang menarik dalam proses pembahasan RUU-RUU tersebut di atas antara lain, ternyata rancangan yang diajukan oleh Pemerintah tidak begitu saja diterima secara utuh, melainkan mengalami perkembangannya sendiri dalam suasana musyawarah untuk mencapai mupakat.

CATATAN PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan. *Pertama*, prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat dalam memutuskan

²¹Lihat *Suara Karya*, 20 November 1984.

²²*Suara Karya*, 20 Desember 1984.

hal-hal yang menyangkut kepentingan yang lebih besar, kepentingan bangsa dan negara itu merupakan tradisi lama, yang bertumbuh dan berkembang terus sampai sekarang dalam masyarakat Nusantara. Walaupun demikian, setelah Indonesia memperoleh kemerdekaan, dapat diketahui pula bahwa prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat itu pernah tidak dilaksanakan. Akibatnya, kehidupan bangsa mengalami distabilitas.

Kedua, berdasarkan pengalaman sejarah, Orde Baru menyadari pentingnya pelaksanaan musyawarah untuk mencapai mufakat seperti telah dikonsensuskan oleh bangsa Indonesia sendiri pada tahun 1945. Pelaksanaan prinsip musyawarah untuk mufakat ini pun merupakan proses politik, di mana pada awalnya tidak jarang membawa proses interaksi politik yang kadang-kadang keras baik di tingkat formal maupun di tingkat non-formal.

Perkembangan terakhir menunjukkan arah yang makin mengendap dan membakunya prinsip musyawarah itu sehingga di tingkat formal semua pihak menyadari pentingnya kerangka pikir nasional, acuan nasional, kerangka kerja yang jelas dan prosedur yang baku. Dari pengalaman pembahasan Rantap-rantap MPR tahun 1983 dan pembahasan Paket Lima RUU baru-baru ini tampak bahwa semua pihak yang terlibat dalam musyawarah makin menyadari pentingnya dialog daripada pertentangan, makin mementingkan musyawarah daripada adu kekuatan.

Ketiga, berdasarkan penelusuran-penelusuran tersebut di atas, tidaklah mustahil bahwa prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat itu dapat ditradisikan. Untuk membakukan sistem tersebut diperlukan usaha-usaha untuk mengkomunikasikan secara lebih meluas mengenai landasan sistem demokrasi Pancasila, mekanisme pelaksanaannya dalam masyarakat Indonesia yang bhinneka tunggal ika tetapi memiliki acuan bersama. Di samping itu, semangat keterbukaan, etik politik serta semangat mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi maupun golongan, mendahulukan perdamaian daripada konflik, dan mendahulukan pelaksanaan kewajiban daripada menuntut hak, perlu semakin dimasyarakatkan, dihayati dan diamalkan. Dengan demikian, proses itu didukung oleh suatu format budaya yang mantap dan yang mempengaruhi kehidupan demokrasi kita, baik di tingkat formal maupun di tingkat kemasyarakatannya.

Demokrasi Pancasila Mengembangkan Kesejahteraan Umum Menyeluruh

Sunarto NDARU MURSITO*

PENGANTAR

Sungguh merupakan keberuntungan bahwa kita hidup dalam masa peradaban yang menjunjung tinggi sistem kemasyarakatan dan kenegaraan demokrasi. Bahagiannya hidup dalam negara demokrasi pasti akan lebih terasa, jika kita bandingkan dengan rasa kehidupan masyarakat dalam negara kerajaan tirani, negara jajahan, atau dalam negara kediktatoran sewenang-wenang. Dalam bentuk-bentuk negara yang baru disebut ini para warga negara memang banyak menderita karena berbagai ulah kaum penguasa. Entah itu berupa pengkelasan warga masyarakat dengan diskriminasi hak-haknya, pemungutan pajak berlebihan, tindakan angkuh dan kejam para penguasa, dilalaikannya kesejahteraan rakyat banyak, dan penghisapan atau aneka penindasan lainnya.

Membicarakan masalah demokrasi berarti mengulas hidup kebersamaan manusia, pada khususnya menyadari makna kenyataan "masyarakat dan negara." Sudah merupakan dalil dasar bahwa pribadi-pribadi manusia hanya dapat berkembang menuju kesempurnaan dan kesejahteraannya melalui aktivitas yang saling melengkapi dengan manusia-manusia lainnya. Menurut alamiahnya tujuan hidup masing-masing pribadi baru dapat tercapai di dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan semakin besar dan kompleksnya masyarakat, maka kemajuan dan kesejahteraan yang sebaik mungkin bagi seluruh warganya membutuhkan organisasi masyarakat yang sempurna secara manusiawi berupa negara demokrasi.

Sistem demokrasi untuk kehidupan bermasyarakat dan bernegara ini pada hakikatnya mengalir dari dasar filsafati bahwa pribadi manusia adalah makhluk yang bebas dan sama derajat dengan manusia-manusia lainnya.

*Staf CSIS.

Manusia adalah *makhluk yang bebas*, karena dia tidak diciptakan sebagai robot yang sumber kegiatan-kegiatannya ditentukan oleh kekuasaan di luar dirinya melainkan manusia berkemampuan menentukan dan mengurus kehidupannya sendiri. Dan pribadi-pribadi manusia itu *sederajat*, karena masing-masing memiliki martabat kodrati sama yang realisasi perkembangan potensinya membuatnya unik, berbeda, atau bertentangan. Masyarakat dan negara demokrasilah yang *menghargai* kebebasan maupun kesederajatan manusia ini. Hanya dalam penghargaan kebebasan dan kesederajatan seluruh warganya, maka setiap orang mampu berkomunikasi dan saling melengkapi dan dapat bersatu dalam perkembangan maupun kesejahteraan.

PERKEMBANGAN DEMOKRASI MENUJU KESEJAHTERAAN SEGENAP WARGA NEGARA

Untuk mencapai pandangan dan bentuk konkrit masyarakat atau negara demokrasi sepenuhnya ternyata umat manusia harus belajar dari pengalaman-pengalaman sejarah yang amat panjang. Dimulai dari cita-cita demokrasi sejak jaman Yunani dan Romawi kuno, negara demokrasi liberal dan demokrasi totaliter pada jaman modern, sampai negara demokrasi Komunis dan demokrasi Negara Kesejahteraan di dunia Barat abad XX. Dalam hal ini bangsa Indonesia yang lahir sebagai negara baru juga mengembangkan gagasan masyarakat dan negara *demokrasi Pancasila*.

Jaman Kuno

Sejarah mencatat sistem pemerintahan demokrasi tertua adalah pada negara-negara kota (*polis*) di Yunani dan negara Republik Romawi pada abad-abad Sebelum Masehi. Dalam peradaban jaman ini dikenal ada dua kelas manusia yaitu manusia budak dan manusia bebas. Manusia bebaslah yang terhitung sebagai warga negara dan memiliki hak pilih aktif dan pasif untuk ambil bagian di dalam kehidupan demokrasi negaranya. Bentuk negara demokrasi dalam masyarakat Yunani kuno pernah dilaksanakan secara berhasil di polis Athena, di mana dalam masa kepemimpinan Pericles (498-429 S.M.) pemerintahan demokrasi sanggup mengangkat bangsa Yunani kuno mencapai jaman kejayaannya.

Akan tetapi dirasakan bahwa bukan merupakan jaminan mutlak bahwa pemerintahan demokrasi pasti menyelenggarakan kesejahteraan bagi seluruh warganya. Mudah terjadi bahwa pemerintahan demokrasi hanya menjadi pentas orang pandai omong, berpidato, bersilat lidah, atau "jual kecap" dan

bahwa pemerintahan hanya memenuhi kepentingan pihak-pihak yang bisa bersuara dan beruntung dengan kekuasaannya. Ini terbukti ketika sesudah masa Pericles polis Athena yang berpemerintahan demokrasi kemudian sangat merosot dan dengan mudah ditaklukkan oleh polis Sparta yang diperintah secara ditaktor militer.

Menyadari kelemahan-kelemahan sistem demokrasi demikian itu, mudah dimengerti bila filsafat Plato (427-347 S.M.) melontarkan gagasannya tentang pemerintahan yang dipimpin oleh seorang *Filsuf Raja*. Orang yang paling mengetahui kebenaran dan bisa hidup dalam keseimbangan/bermoral luhur, yang menurut Plato ini hanya mungkin pada filsuf yang hebat, adalah satu-satunya pemimpin yang mampu membawa seluruh bangsa membangun masyarakat yang harmonis. Begitu pula filsafat Aristoteles (384-322 S.M.) menyarankan pemerintahan *monarki konstitusional*. Dalam hal ini raja sebagai pemerintah kuat yang memegang kekuasaan, namun kekuasaannya harus dijalankan sesuai dengan konstitusi yang mampu membangun negara menjadi ruang kebahagiaan bagi segenap warganya. Dan negara Republik Romawi pun akhirnya jatuh ke tangan Yulius Caesar (kaisar yang pertama) yang pada dasarnya melaksanakan pemerintahan *kediktatoran*.

Sudah pasti kondisi masyarakat yang meluas dan kompleks, apalagi dalam keadaan jauh dari tertib atau bahkan kacau penuh pertentangan, tidak akan efektif dijadikan masyarakat sejahtera hanya dengan demokrasi omong tanpa konsepsi dan arah pembangunan. Untuk itu pemerintahan yang kuat otoriter bisa jadi lebih menjamin ketertiban dan kemajuan masyarakat. Ternyata mudah berlangsung dialektika perkembangan pemerintahan antara sistem demokrasi dan monarki otoriter dalam sejarah kenegaraan. Dalam bentuk-bentuk negatifnya baik pada negara demokrasi maupun negara monokrasi, pemerintahan diwarnai oleh ulah para penguasa untuk mencari kepentingannya sendiri dan melalaikan kepentingan warga negara yang tidak berkuasa dan tidak bisa bersuara. Apabila orang sudah berkuasa, dia cenderung mau memperkuat kekuasaannya terus-menerus dan tentu saja ingin melimpahkan kekuasaan kepada kaum keluarga dan akhirnya mewariskan kekuasaan kepada keturunannya. Hal inilah yang terjadi mengapa sampai dalam kurun waktu panjang negara-negara berpemerintahan sistem monarki feodal dengan kekuasaan yang absolut.

Jaman Modern

Sistem monarki feodal itu di Eropa Barat dalam Jaman Modern sedikit demi sedikit berhasil dilongsorkan oleh seruan gagasan hak asasi manusia yang mencita-citakan penghargaan akan hak *kebebasan dan kesamaan asasi*

semua orang. Dikemukakan bahwa hak asasi setiap orang sebagai warga negara hanya dapat terjamin, apabila kehidupan masyarakat dan negara dibangun berdasarkan paham demokrasi yang pada pokoknya mengakui terselenggaranya pemerintahan adalah kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Untuk mewujudkan negara demokrasi ini kehidupan negara harus diselenggarakan menurut penataan Konstitusi yang melaksanakan kedaulatan, pemerintahan, dan kepentingan rakyat.

Dalam abad XVII dan XVIII pemerintahan raja-raja dan kebangsawanan feodal satu demi satu dapat ditumbangkan oleh revolusi-revolusi liberal yang ingin membebaskan semua orang dari tatanan-tatanan yang bersifat mengekang dan menindas. Menurut pandangan Liberalisme negara harus menjadi milik semua warganya. Karena perorangan masing-masinglah yang *mengetahui kepentingannya sendiri*, maka menurut pandangan ini jika setiap orang *dibebaskan untuk mengurus kehidupannya sendiri* tanpa ada campur tangan siapa pun khususnya negara, niscaya semua orang akan berusaha sekeras-kerasnya sehingga tereapai kesejahteraan maksimalnya.

Bila dibebaskan mengurus kepentingannya demi kesejahteraan maksimalnya, diharapkan setiap orang akan mendapat dorongan untuk maju, rajin, dan ulet berusaha. Terutama usaha perorangan ini ditekankan oleh paham ini, karena pada hakikatnya semua orang tidak ingin hidup sengsara. Guna menjamin kondisi kebebasan bagi semua warga negara karenanya diperjuangkan cita-cita negara *Demokrasi Liberal*. Negara Kerajaan dipaksa menerima Konstitusi yang menjamin kebebasan yang sebesar-besarnya bagi seluruh warga negara. Monarki Konstitusional ini bersumber pada pemikiran John Locke (1632-1707). Karena kekuasaan negara dipandang menjadi ancaman pokok untuk kebebasan warganya, maka harus dibatasi dengan penetapan Konstitusi dan dibaginya kekuasaan negara ke dalam fungsi legislatif dan fungsi eksekutif. Pembagian kekuasaan ini selanjutnya disempurnakan oleh Charles de Montesquieu (1689-1755) menjadi ajaran *trias politica* dengan menambahkan fungsi yudikatif, supaya dari ketiga badan kekuasaan ini dimungkinkan pengawasan efektif terhadap pelanggaran kebebasan warga negara sebagai hak asasi yang utama.

Dalam Demokrasi Liberal pada dasarnya dijamin *kebebasan sebesar-besarnya yang sains bagi seluruh warga negara*. Akan tetapi sayangnya bahwa kemampuan serta bakat-bakat manusia *berbeda-beda* kesempurnaannya dan bahwa *mudah sekali* seseorang hanya mencari kepentingannya sendiri. Akibatnya, kehidupan sosial cenderung tidak saling membantu melainkan saling bersaing dan menggunakan orang lain. Dalam masyarakat yang seperti ini maka pihak yang kuat bisa cepat berkembang, sedangkan pihak yang lemah akan makin tertinggal. Dalam persaingan bebas mengejar kemakmuran, kaum

kaya menjadi semakin kaya sebaliknya kaum miskin tetap saja miskin dan bahkan menjadi korban dari mereka yang kaya. Ibaratnya anak domba di-suruh berlaga dengan srigala, tentu saja si anak domba menjadi mangsa yang tak berdaya.

Demikianlah praktek Demokrasi Liberal telah menghasilkan masyarakat Kapitalisme, di mana kaum pemilik modal yaitu si kapitalis pengusaha mengeruk keuntungan sebesar-besarnya dari penghasil bahan mentah dan dari tenaga buruh yang hanya diberi nafkah sekedar bisa menyambung hidup. Negara-negara kapitalis ternyata sejak abad XVII telah menyebabkan kesengsaraan kaum buruh dan petani di Eropa, dan juga menyengsarakan penduduk-penduduk pribumi di negara jajahannya. Hal ini yang dialami oleh nenek moyang kita di jaman perlawanan Sultan Hasanuddin, Kapiten Pattimura, Pangeran Diponegoro, Tuanku Imam Bonjol, atau Teuku Umar.

Dominasi sebagian kecil masyarakat makmur atas sebagian besar masyarakat miskin yang sengsara di Eropa mendorong pemikiran Jean Jacques Rousseau (1712-1778) untuk merancang negara *Demokrasi* yang bersifat *Totaliter*. Kehidupan negara harus menjadi "urusan seluruh rakyat" (*res publica*), maka itu negara harus menjadi *Republik* dan bukan monarki atau oligarki. Urusan negara adalah supaya dapat mengusahakan kepentingan seluruh rakyat, khususnya kepentingan *mayoritas warga negara*. Dalam hal ini kehendak atau kepentingan mayoritas warga negara harus dipandang sebagai kehendak umum yang wajib dilaksanakan oleh negara, kalau perlu dengan mengorbankan kepentingan minoritas warga negara. Gagasan Demokrasi Totaliter ini diwujudkan pada waktu Revolusi Perancis dalam Republik Perancis 1792 di bawah pemerintahan Robbespierre yang secara tanpa kompromi menundukkan kepentingan minoritas kepada kepentingan mayoritas atas dasar semboyan revolusi: *Liberte, Egalite, Fraternite* (kebebasan, kesamaan, persaudaraan).

Namun dalam perkembangan lebih lanjut, bentuk negara Monarki Konstitusional yang bercorak Demokrasi Liberal adalah yang kebanyakan dianut oleh negara-negara Eropa. Penekanan kebebasan yang sebesar-besarnya itu dalam pelaksanaannya menumbuhkan dan menyebarkan sikap bermasyarakat yang individualistis. Semakin berkembangnya ilmu pengetahuan dan penemuan teknologi menyebabkan revolusi industri yang makin meningkatkan perkembangan kapitalisme pula. Individualisme dan liberalisme menjiwai ekonomi yang semakin berkembang ini. Akibatnya, terus-menerus berlangsunglah praktek *peimerasan atau penghisapan* keuntungan dari kelompok ekonomi kuat terhadap masyarakat ekonomi lemah dan merajalela kepincangan sosial dalam masyarakat, terlebih-lebih dalam abad XIX. Karena rendahnya tingkat gaji dan menyebarnya kemiskinan masyarakat, maka meluaslah *tenaga buruh wanita dan buruh anak-anak di bawah umur*.

Praktek eksploitasi golongan kaya terhadap rakyat miskin yang tak berdaya itu mendorong pemikiran Karl Marx (1818-1883) untuk merancang *Demokrasi Proletariat* yang bersifat totaliter. Pemerintahan kaum proletar didirikan yang bertujuan untuk membangun kemakmuran sama rata di antara semua warganya sekaligus menghapuskan penghisapan dan penindasan dari muka bumi. Gagasan demokrasi totaliter yang berasal dari J.J. Rousseau dan dilanjutkan oleh Karl Marx ini mengutamakan hak istimewa kepentingan mayoritas untuk *seluruh dimenangkan* dan bahkan dengan sama sekali mengorbankan kepentingan minoritas warga negara. Karena sifatnya yang tanpa kompromi memaksakan kebijakan mayoritas kepada minoritas, bentuk pemerintahan ini menjadi *diktator mayoritas*.

JAMAN ABAD XX

Demokrasi totaliter mendapat perkembangan lebih lanjut atas pertimbangan bahwa mayoritas warga negara pada umumnya dianggap *bodoh dan tidak mengerti* mengenai kepentingan mereka "yang sebenarnya." Karena hanya sebagian kecil (minoritas) saja warga negara yang *tahu dan ahli*, maka kelompok inilah yang dipandang berhak untuk mendidik dan memerintah semuanya menuju cita-cita masyarakat yang sebenarnya. Hal ini yang dikembangkan oleh Lenin menjadi kediktatoran partai dalam *Demokrasi Komunis* dan dikembangkan oleh Adolf Hitler dan Benitto Mussolini menjadi kediktatoran Nazisme dan Fascisme. Bentuk-bentuk kediktatoran ini sama-sama menyelenggarakan pemerintahan otoriter atas rakyatnya dengan pretensi: bahwa pemimpin selalu benar dan rakyat harus tunduk. Dalam Demokrasi Totaliter martabat manusia sebagai pribadi dijajah dan dikorbankan untuk kepentingan kolektivitas atau negara, yang secara konkretnya terjelma dalam kehendak pemimpin negara.

Berbagai kritik dan gerakan yang menentang keserakahan kapitalisme dan kesewenang-wenangan demokrasi totaliter, serta kekejaman pemerintahan diktatorial menyadarkan sementara cendekiawan dan negarawan untuk akhirnya mengembangkan bentuk pemerintahan demokrasi yang dapat efektif menyejahterakan segenap warganya yaitu dalam *Negara Kesejahteraan* di Eropa Barat. Dalam sistem Demokrasi Kesejahteraan ini dijunjung tinggi hak-hak asasi individu dan hak-hak sosial segenap warga negara. Sangat besarlah peranan politis kaum buruh dengan serikat sekerja dan gerakan koperasinya memotori perjuangan aspirasi dari seluruh masyarakat lemah. Perjuangan ini akhirnya menghasilkan penguasaan instansi dan industri terkemuka oleh negara, sistem jaminan sosial yang luas dan lengkap, tersedianya banyak pelayanan sosial yang cuma-cuma oleh negara, pemerataan pendapatan berdasarkan perpajakan progresif, ditegakkannya "rule of law" dan disiplin nasional.

Hak-hak sosial itu berhasil diterima meluas, karena disadari bahwa hak-hak asasi setiap warga negara baru bisa terlaksana secara konkret apabila *sudah terjamin kesamaan minimal* di antara semua warga. Kesamaan minimal ini mempersyaratkan terpenuhinya kondisi sosial tertentu. Dapat dibayangkan jika karena kemiskinannya orang terpaksa bekerja keras dari pagi sampai malam, pasti sulit untuk melaksanakan hak asasinya dalam bidang politik atau budaya. Juga orang yang buta huruf dan terlalu miskin akan sulit dapat mengajukan tuntutan kepada lembaga kehakiman atau minta nasihat hukum, karena tak tahu apa-apa dan tak mampu membayar. Atas pertimbangan ini diakui bahwa pelaksanaan hak-hak asasi mengandaikan hak-hak sosial untuk mendapat bagian yang adil dari harta benda serta budaya masyarakat secara keseluruhan. Oleh sebab itu diyakini pandangan bahwa *negara wajib mengusahakan* untuk semua warganya syarat kebutuhan hidup pokok minimum, agar mereka dapat mengembangkan hidupnya dengan melaksanakan hak-hak asasinya.

DEMOKRASI PANCASILA MENGEMBANGKAN KESEJAHTERAAN UMUM

Perkembangan pemerintahan berdasarkan demokrasi yang terjadi dalam sejarah umum bangsa-bangsa itu sudah tentu dipelajari oleh para tokoh pejuang kemerdekaan dan pendiri negara Indonesia. Khususnya diketahui bahwa berbagai jenis pelaksanaan demokrasi ternyata belum dapat menjamin terwujudnya kesejahteraan bagi segenap warga negaranya, bahkan sebaliknya ada yang justru menyengsarakan warga negara pada umumnya.

Dari sini dipahami bahwa tidak sembarang jenis demokrasi akan mampu menghantarkan bangsa Indonesia menuju cita-cita yang telah lama didambakannya, yaitu masyarakat yang *adil dan makmur lahiriah-batiniah*. Oleh sebab itu ketika merancang kemerdekaan negara Indonesia, para pemikir Undang-Undang Dasar pada hari-hari sebelum Kemerdekaan 17 Agustus 1945 berdaya-upaya untuk memenuhi cita-cita bangsa Indonesia ini, dengan menyusun negara demokrasi yang disesuaikan dengan aspirasi bangsa yaitu sistem *Demokrasi Pancasila*: demokrasi yang berdasarkan Pancasila.

Para bapak pendiri negara itu sudah memahami bahwa negara demokrasi yang pada hakikatnya merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat itu dalam proses pelaksanaannya yang bercorak *liberal* atau *totaliter* justru hanya menyejahterakan kalangan kaum penguasa politik atau ekonomi dalam melalaikan ataupun tak mau tahu mengenai aspirasi kehidupan rakyat kebanyakan. Demokrasi liberal dalam perwujudannya telah menyebarkan peruncingan persaingan di antara individu menjadi pertarungan dan bukan mengembangkan kerjasama persaudaraan. Sementara itu demo-

krasi dalam perwujudan totaliter cenderung mengorbankan martabat individu menjadi sekedar "alat" atau "onderdil" dalam mesin raksasa masyarakat dan tak menghargai kedalaman pribadi manusia yang bersifat rohani.

Berbahagialah bangsa Indonesia sekarang mewarisi rancangan negara Demokrasi Pancasila yang menampung dan mewujudkan aspirasinya menuju masyarakat adil dan makmur lahiriah maupun batiniah. Sudah pasti kita semua generasi penerus perlu *memahami dan menyadari arti* Demokrasi Pancasila ini, supaya dapat *melaksanakannya* di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

DEMOKRASI DALAM PEMBUKAAN UUD 1945

Amanat penyelenggaraan Demokrasi Pancasila untuk kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri termuat dalam UUD 1945, setelah masyarakat Nusantara memproklamasikan kemerdekaannya sebagai bangsa dan negara baru Indonesia pada 17 Agustus 1945. Adapun *Pembukaan UUD 1945* adalah pengejawantahan tertulis Proklamasi Kemerdekaan itu yang terurai padat dan terperinci di mana terkandung *tujuan atau cita-cita* proklamasi, khususnya memuat Pancasila sebagai dasar negara dari negara yang akan dibangun.

Dalam *Pembukaan UUD 1945* itu ditegaskan bahwasanya negara Indonesia dibentuk "dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Dari bagian *Pembukaan UUD 1945* ini jelas bahwa paham negara demokrasi terungkap dalam kata-kata: "... Republik Indonesia ... berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada ... kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan ..."

Atas dasar *Pembukaan UUD 1945* itu wawasan demokrasi bangsa Indonesia dikualifikasikan sebagai Demokrai Pancasila, kualifikasi ini memadukan dua konsep: "Demokrasi" dan "Pancasila." Sebagai cita-cita pokok universal, demokrasi mengartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat: yaitu pemerintahan *kerakyatan*. Rumusan "kerakyatan" akan tampak lebih jelas artinya, kalau diperlawankan dengan rumusan "kerajaan." Dalam negara kerajaan, maka dalam sistem pemerintahan adalah raja sebagai pemegang kedaulatan yang tertinggi. Sesuai dengan ini berarti bahwa pada negara kerakyatan rakyatlah sebagai pemegang kedaulatan yang tertinggi dalam kehidupan bernegara. Sedangkan Pancasila

adalah lima nilai, kristalisasi budaya Indonesia, sebagai kesatuan ideal-ideal yang utuh dan tak boleh dipisah-pisahkan, di mana masing-masing nilai itu saling melengkapi dan memberi makna.

Itu berarti bahwa Demokrasi Pancasila merupakan pemerintahan berpaham kerakyatan yang pada khususnya terintegrasi dengan paham-paham Ketuhanan, kemanusiaan, kebangsaan, dan keadilan sosial dari Pancasila, sehingga pelaksanaannya dijiwai dan diorientasikan oleh sila-sila tersebut.

Kebebasan dan Kesamaan Derajat Warga Negara

Sesuai dengan ide dasar paham demokrasi, maka Demokrasi Pancasila pun merupakan sistem kemasyarakatan yang mengakui kebebasan dan kesamaan derajat sesama manusia. Namun sistem Demokrasi Pancasila khususnya menginginkan warganya menjadi pribadi-pribadi Indonesia, yang budaya kebebasan dan kesederajatannya hidup dalam semangat *kekeluargaan dan gotongroyongan*. Apalagi semangat ini perlu untuk mempersatukan segenap warga bangsa yang *beraneka-ragam* suku, ras, agama, adat, budaya, dan tingkat hidup atau kecerdasannya menuju suatu keseluruhan dan ketuhanan yang terpadu serta kompak untuk membangun masyarakat adil dan makmur lahiriah-batiniah.

Perilaku sosial bercorak "kekeluargaan" dapat dikatakan ditandai oleh sifat *hubungan pribadi* yang rukun atau guyub dalam semangat *persaudaraan*, sedangkan perilaku sosial bercorak "gotong-royong" ditandai oleh kepentingan *hubungan bekerjasama* yang saling membantu dan saling menunjang tetapi kurang personal. Namun sifat kekeluargaan ini harus dibedakan dari semangat kekeluargaan yang hanya menekankan *hubungan bapak-anak*, yaitu sebagai hubungan antara pihak "yang harus dituruti" dan pihak "yang harus menurut" di mana hal demikian merupakan ketidaksederajatan yang picik serta mau memenangkan satu pihak dan bukan kekeluargaan yang berciri persaudaraan.

Jadi Demokrasi Pancasila menghargai warga-warganya sebagai pribadi-pribadi yang perlu hidup dan berkembang bersama di dalam suasana gotong-royong dan kekeluargaan. Bagaimanapun ini sesuai dengan dalil dasar, bahwa seseorang manusia *hanya dapat mencapai* tujuan hidupnya yaitu berkembang sempurna dan hidup sejahtera, apabila ada "kerjasama" (gotong-royong) dan "cinta-kasih" (kekeluargaan) dari orang-orang lainnya. Kerja keras bersama dan cinta kasih ini diandalkan untuk mengusahakan *kepentingan lahiriah dan batiniah* perorangan, yang pada hakikatnya merupakan makhluk jasmani dan rohani. Sudah pasti orang tidak cukup sejahtera lahir batinnya hanya dengan bekerja saja atau dengan cinta kasih saja, melainkan harus dengan kedua-duanya.

Dicita-citakan oleh Demokrasi Pancasila ialah warga-warganya secara gotong-royong dan kekeluargaan bertumbuh dalam *kepribadian Pancasila*. Dalam arti setiap perorangan dikembangkan menuju kemuliaan Keilahian, peradaban, persaudaraan/persatuan, musyawarah/dialog serta perwakilan/kepercayaan, dan keadilan sosial (nilai-nilai Pancasila). Untuk dunia kehe-
wanan, maka perkembangannya sudah ditentukan secara pasti oleh hukum alamiahnya. Akan tetapi untuk individu manusia, perkembangan menjadi pribadi itu diserahkan kepada penentuan atau pilihan *yang bebas* yaitu kebebasan dari masing-masing manusia.

Kebebasan manusiawi itulah yang merupakan martabat tinggi manusia di atas makhluk-makhluk alam lainnya. Namun jelaslah martabat kebebasan ini hanya diluhurkan yaitu menjadi *martabat luhur*, kalau kebebasan dijalankan untuk meningkatkan kesempurnaan manusia maupun memajukan masyarakatnya dan tidak justru untuk memerosotkan atau merusakkannya. Maka sudah sewajarnya Demokrasi Pancasila senantiasa menghargai kebebasan warga-warganya, memudahkan dan mendorong perkembangannya untuk kemajuan serta kesejahteraan warga dan masyarakatnya, karena oleh kebebasannya itu manusia menemukan harga diri dan bisa menjadi *subyek bagi hidupnya*.

Supaya kebebasan perorangan dapat dijalankan untuk mengejar kesempurnaan dan kesejahteraan, memang dipersyaratkan diakuinya *hak-hak asasi manusia* bagi masing-masing warganya. Seperti hak-hak untuk mendapatkan pendidikan, pekerjaan, hak milik di mana masing-masing hak ini bertujuan untuk mengarahkan kebebasan pada yang benar, untuk memungkinkan kebebasan mampu menyumbangkan sesuatu kepada masyarakat, untuk membiayai pelaksanaan kebebasan. Hanya dalam kebebasan saja kehidupan seseorang bisa aktif sungguh-sungguh, berinisiatif, dan karenanya juga kreatif. Tiadanya kebebasan sama sekali akan membekukan dan bahkan mematikan sumbangan warga masyarakat yang khas dari pribadinya.

Secara kodrati kebebasan manusia itu harus berinteraksi dengan kebebasan manusia lain yang merupakan sesama yang sederajat. Karena perkembangan kebebasan yang berbeda-beda dari masing-masing orang, maka kesamaan derajat manusia telah diwarnai ketidaksamaan, kepincangan, bahkan pertentangan. Untuk memahami dan menghargai kesamaan derajat manusia memang diperlukan kesadaran bahwa dalam keadaannya yang wajar setiap orang dapat mempunyai *nilai dan sumbangan uniknya masing-masing* untuk kebaikan atau kemajuan masyarakat keseluruhan, di mana tanpa sumbangannya itu sebenarnya merupakan suatu kerugian dan bahkan kehilangan.

Supaya semakin menyadari penghargaan kesederajatan manusia perlu diyakini bahwa tiap-tiap orang baru bisa berkembang menjadi pribadi yang

selengkap-lengkapnya adalah secara bersama-sama dengan orang-orang lain yang bervariasi kemampuannya. Dan perkembangan yang sewajarnya ini menuntut keadaan masyarakat yang mengembangkan kesejahteraan umum dan bukan masyarakat kacau-balau, dalam kepincangan, permusuhan, atau peperangan. Bagaimanapun kondisi kesejahteraan umum ini tergantung dari sumbangan *segenap warganya*. Perbuatan-perbuatan bebas masing-masing warga yang baik atau yang buruk akan menentukan dikembangkan atau dirusakkannya kesejahteraan umum itu.

Oleh sebab itu, dalam menjalankan kebebasannya setiap warga masyarakat perlu mempunyai *tanggung jawab sosial* dan menyadarinya sebagai kemungkinan untuk saling membantu dan melengkapi dengan orang lain. Akibatnya, kalau hal ini berlangsung pada masyarakat umum, maka akan mendorong terciptanya kesejahteraan umum. Adanya rasa tanggung jawab sosial ini akan menginsyafkan orang bahwa dirinya di samping memiliki hak-hak asasi juga mempunyai *kewajiban-kewajiban asasi* terhadap sesama warga lain atau masyarakat. Adapun pemenuhan hak-hak asasi perorangan secara umum, sangat tergantung pada pemenuhan kewajiban-kewajiban asasi ini oleh masing-masing warga masyarakat.

Diarahkan oleh Nilai-nilai Luhur Pancasila

Barangkali dirasakan kurang tepat membicarakan negara demokrasi difokuskan pada penekanan kebebasan warga negara. Tetapi perlu dimengerti kebebasan di sini adalah dalam arti kemampuan untuk *aktif* berbuat, yaitu tanpa ada paksaan atau tekanan dari dalam maupun dari luar, sehingga manusia sungguh-sungguh menjadi subyek kegiatannya, subyek kesempurnaan serta kesejahteraannya dan bukan sekedar diberi atau dihalangi. Karena negara demokrasi memberi tempat untuk berperannya setiap warganya dan isi peranan ini ditentukan oleh kebebasannya, maka bagaimanapun perwujudan demokrasi sangat berkepentingan dengan masalah *pengembangan kebebasan manusia*.

Sejak rakyat Indonesia merdeka dan memerintah berdasarkan Demokrasi Pancasila, maka kebebasan rakyat Indonesialah yang harus tampil untuk memperjuangkan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila. Hal ini bertentangan dengan di kala jaman pemerintahan Hindia Belanda di mana bangsa Indonesia menjadi *warga negara pelayan* di negerinya sendiri, sebagai manusia tak bebas harus melayani kepentingan warga negara keturunan Eropa dan keturunan orang Timur asing. Sebagaimana kemerdekaan dan kedaulatan rakyat Indonesia harus direbut dengan perjuangan yang susah-payah, sekarang ini pun kemerdekaan itu harus diisi dengan perjuangan keras untuk mengembangkan kebebasan *segenap warga negaranya*.

Dalam kehidupan Demokrasi Pancasila beberapa warga negara saling berinteraksi dengan dijiwai oleh semangat gotong-royong dan kekeluargaan, sehingga pelaksanaan kebebasan dilandasi tanggung jawab sosial dan perwujudan hak asasi manusia diimbangi pengamalan kewajiban asasinya. Secara hakiki kebebasan dan tanggung jawab, hak dan kewajiban asasi para warga negara tidak lagi kabur dan tak menentu, akan tetapi *telah diberi penghargaan* oleh nilai-nilai luhur Pancasila *menuju penghayatan dan pengamalan* keadilan sosial, musyawarah dan perwakilan, persatuan/persaudaraan, peradaban berkemanusiaan, dan kemuliaan Keilahian.

Dijiwai dan diarahkan oleh nilai-nilai Pancasila secara utuh itu, maka kebebasan dan tanggung jawab para warga negara diwajibkan dan diberi hak untuk mencapai kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila atau masyarakat adil dan makmur yang selengkap-lengkapnyalah lahiriah maupun batiniah. Hal ini berbeda dengan demokrasi negara lain yang tidak secara jelas dan tegas menuju ke keharmonisan kemanusiaan dan masyarakat, sehingga mengalami *kepincangan berat sebelah* dalam hal kejasmanian atau kerohanian, dalam hal individualisme atau kolektivisme.

Mengamalkan nilai "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" berarti pertama-tama *secara bersama-sama* diusahakan kondisi *hidup minimal yang layak*, yaitu diberantasnya taraf hidup di bawah garis kemiskinan dengan pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok barang dan jasa. Hal ini dimaksudkan supaya "seluruh rakyat Indonesia" mampu mengembangkan kebebasan atau kepribadiannya dan melaksanakan tanggung jawab sosialnya. Pastilah keluarga yang terlalu miskin yang dari pagi sampai malam harus membanting tulang dengan nafkah paspasan untuk delapan anggota keluarganya, sulit dapat mengusahakan pengetahuan dan sumbangan yang berarti untuk kemajuan masyarakatnya, sebab perhatiannya cenderung disempitkan pada kepentingannya sendiri.

Justru penderitaan dalam arti seluas-luasnya merupakan penghambat untuk bekerjasama membangun kesejahteraan umum, sebab perhatian dan usaha orang akan terfokus pada dirinya sendiri. Apabila orang yang menderita itu berhasil hidup sangat makmur dengan usahanya sendiri terus-menerus, dia cenderung menjadi orang egois yang tak begitu tertarik membangun kesejahteraan umum, karena telah terlatih untuk memikirkan melulu kepentingannya sendiri. Oleh sebab itu, dari sejak awalnya nilai keadilan sosial membutuhkan *setia kawan bersama* untuk mengatasi penderitaan umum secara bersama-sama antara yang berkekurangan dan berkelebihan serta berkecukupan, sehingga kesadaran sosial di antara semuanya pun ikut berkembang. Dengan dicapainya kesamaan minimal untuk hidup layak, maka pertumbuhan kesejahteraan umum lebih mudah ditingkatkan terus-menerus disertai dengan pemerataannya.

Untuk kebersamaan dan pertumbuhan itu pula nilai "kerakyatan Pancasila" menegaskan prinsip musyawarah maupun perwakilan dalam kehidupan bernegara dan bukan bentuk pemaksaan atau manipulasi. Dengan musyawarah, dialog, atau komunikasi berarti pendapat maupun keinginan para warga ditampung dan dikembangkan mencari kebijaksanaan yaitu kebenaran yang paling baik dan mudah untuk membangun kemajuan dan kesejahteraan bersama. Karena kemampuan setiap warga bervariasi dan tidak sama kualitasnya, maka sistem perwakilan mempercayakan fungsi-fungsi sosial kepada warga-warga yang berkemampuan lebih dalam bidangnya masing-masing, supaya tujuan pembangunan dengan demikian tercapai lebih efektif dan optimal.

Apabila keadilan sosial dilaksanakan dan musyawarah serta perwakilan berlangsung semakin baik, maka nilai persatuan dan cinta bangsa/tanah air memudahkan perwujudannya. Pada gilirannya kesadaran ini akan meningkatkan usaha setia kawan, musyawarah, dan perwakilan itu. Supaya ikatan persatuan ini bersifat dinamis dan tidak beku, maka Pancasila dengan paham *bhinneka tunggal ika* senantiasa mengakui keanekaragaman atau perbedaan yang justru bersifat saling melengkapi dan mengembangkan dan bukan perbedaan yang saling dipertentangkan.

Semua usaha pembangunan negara ini tujuannya adalah untuk "kemanusiaan," supaya manusia-manusia warganya senantiasa dijadikan subyek kesejahteraan, kemajuan, atau peradaban. Oleh karena itu, prinsip kemanusiaan selalu mengingatkan agar jangan sampai terjadi satu pun manusia warganya dikorbankan untuk pembangunan. Sistem dan cara boleh sering berganti-ganti, namun demi nilai kemanusiaan semua itu harus berhasil meningkatkan kualitas hidup manusia-manusia warganya, yaitu meluhurkan martabat pribadi manusia, sekaligus meminimalkan risiko (korban) sampai sekecil-kecilnya.

Usaha-usaha pembangunan itu di samping didasarkan pada budi pekerti luhur yang diajarkan Tuhan, juga diarahkan untuk semakin mempersatukan manusia dengan Tuhan. Sesuai dengan yang diyakini budaya asli, maka Tuhan pun dapat dikatakan sebagai "sangkan paraning" atau asal dan tujuan dari budi pekerti luhur kita dalam membangun negara yang bisa memajukan dan menyejahterakan segenap warganya. Bagaimanapun hidup manusia membutuhkan Tuhan. Kalau dambaannya ini tidak terisi oleh *Tuhan yang benar*, niscaya akan terisi oleh "Tuhan" buatannya sendiri: entah itu nafsu-nafsunya, sistem, ajaran, atau pengkultusan lain. Di sinilah peranan agama atau aliran kepercayaan di negara Pancasila untuk mengajarkan Tuhan yang benar, supaya manusia jangan diperbudak atau mempertuhankan nafsu, sistem, ajaran, atau kultus tertentu.

KESIMPULAN

Demokrasi Pancasila yang bertujuan menyadarkan warga-warganya untuk memperjuangkan nilai-nilai Pancasila itu diharapkan mampu *melancarkan pembangunan masyarakat Pancasila* yang sudah lama dicita-citakan. Hal itu terutama menjadi tanggung jawab *lapisan terkemuka* bangsa kita: aparatur pemerintah, kaum politikus, dan para cendekiawan di pusat maupun di daerah-daerah untuk terus-menerus melaksanakan, menjabarkan, dan merelusrkan demokrasi pengamalan nilai-nilai luhur tersebut. Perwujudan demokrasi Pancasila pada lapisan terkemuka bangsa ini harus senantiasa disoroti, karena dari pelaksanaan demokrasi di tingkat merekalah justru masyarakat luas mempelajari dan mengevaluasi manfaat Demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila sebenarnya dirancang bisa mengungguli demokrasi yang pernah ada sebelumnya, karena diperjuangkan untuk mewujudkan masyarakat yang mengamalkan nilai-nilai Pancasila atau mengembangkan kesejahteraan umum menyeluruh bagi segenap warganya. Jelaslah masyarakat Pancasila baru mantap tercapai oleh perjuangan seluruh warga negara, di mana lapisan terkemuka mereka wajib mempelopori. Hal ini betul-betul membutuhkan perjuangan, karena pengalaman pemerintahan dari sejarah bangsa-bangsa menunjukkan bahwa pelaksanaan demokrasi *mudah sekali tergelincir* ke dalam praktek-praktek pemerintahan yang justru merusak citra dan cita-cita demokrasi itu sendiri.

Oleh sebab itu, sudah sewajarnya dijamin adanya keterbukaan untuk mengawasi, mengkritik, dan mengembangkan pemikiran atas perwujudan Demokrasi Pancasila agar jangan sampai terjatuh hanya menjadi sekedar pentas omong dan bersilat lidah untuk mencari maupun membela kepentingan diri sendiri atau kelompok mereka yang kebetulan mempunyai kedudukan sosial ekonomi. Juga jangan hanya dikembangkan kondisi yang memudahkan golongan kuat menipu serta menghisap golongan lemah ataupun para pejabat hanya berlaku enak-enak, sewenang-wenang, atau menggunakan jabatan terutama untuk memperkaya diri sendiri dan keluarganya. Namun tidak cukup pula bahwa demokrasi hanya menghasilkan kelimpahan kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan jasmaniah melulu, sementara kebersamaan sosial tercerai-berai dan keutuhan kepribadian warga-warganya mengalami keterpecahan, kekerdilan, atau kehampaan.

Bagaimanapun Demokrasi Pancasila harus diukur dari sejauh mana lapisan terkemuka bangsa kita berhasil mengantarkan munculnya masyarakat Pancasila yang semakin nyata atau sama saja mengulang tetap terjatuh dalam kelemahan dan penyelewengan sama yang dialami oleh pelaksanaan demokrasi dari bangsa-bangsa lain.

Melaksanakan Demokrasi Pancasila pada dasarnya membuat *berperannya seluruh rakyat* untuk terlibat dalam pembangunan masyarakat Pancasila. Adapun yang berada langsung di tengah-tengah rakyat ini adalah *para pejabat di lapangan*. Sangat tergantung dari mereka inilah khususnya partisipasi masyarakat luas untuk dibangkitkan dan digalakkan. Untuk itu memang setiap pelaksana pembangunan di lapangan dituntut menjamin pelayanan mereka di berbagai bidang, supaya masyarakat umum secepatnya dilepaskan dari belenggu keterbelakangan dan tekanan hidup yang melumpuhkan sumber daya kemanusiaan mereka. Karena baru bila *keinginan rakyat dihargai dan ditingkatkan*, maka Demokrasi Pancasila dapat berkembang untuk memperjuangkan nilai-nilai Pancasila itu.

Pengembangan kemampuan rakyat itu dalam berbagai bidang: ekonomi, sosial, politik, budaya harus senantiasa digiatkan di tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten, propinsi, dan nasional. Andaikata cita-cita Demokrasi Pancasila sukar mengembangkan kemampuan rakyat di tingkat desa untuk turut berperan mewujudkan nilai-nilai Pancasila, maka itulah merupakan tanggung jawab dari penyelenggara pembangunan tingkat kecamatan. Dan demikian seterusnya sampai tingkat pusat. Tingkat pusat wajib menggiatkan wilayah propinsi untuk terus-menerus menggerakkan dan meningkatkan kemampuan seluruh warganya melibatkan diri berdemokrasi Pancasila, yaitu berperan ikut membangun masyarakat Pancasila. Bila bangsa Indonesia mau bersungguh-sungguh mengembangkan Demokrasi Pancasila, maka penyelenggaraan dan pengawasan dari jenjang pemerintahan teratas sampai terbawah, begitu pula sumbang saran dan koreksi dari masyarakat politik maupun cendekiawan terhadap pelaksanaan demokrasi harus semakin komunikatif. Prinsip komunikasi ini bersifat memusyawarahkan kegiatan segenap warga bangsa, di mana dengan itu diusahakan hikmat kebijaksanaan, persatuan terpadu, solidaritas, dan kebersamaan yang kompak.

Memasuki Pelita IV yang bertujuan sebagai masa peletakan kerangka lepas-landas untuk pembangunan masyarakat Pancasila, maka pelaksanaan demokrasinya pun dituntut untuk bisa menyusun kerangka yang kuat dan mantap. Dalam arti supaya *setiap warga negara dapat menjalankan demokrasi*, dipersyaratkan kondisi umum adanya *kesamaan minimal hidup layak* di antara warga negara dan ini membutuhkan pengarah dan pengerahan kemampuan nasional untuk mengamalkan keadilan sosial. Untuk itu perlu digerakkan kebersamaan dan solidaritas yang kompak guna menghapuskan tingkat hidup di bawah garis kemiskinan. Dalam Pelita IV bangsa Indonesia andaikata mau, pasti lebih mampu melaksanakan ini, bilamana diingat bahwa pendapatan negara setahun yang sebelum Pelita I masih kurang dari US\$1 milyar memasuki Pelita IV sekarang sudah mencapai lebih dari US\$25 milyar.

Perkembangan masyarakat sering kali menanggung kesenjangan besar an-

tara yang berpendapatan tinggi dan yang berada di bawah garis kemiskinan dan kedudukan politik atau ekonomi mudah digunakan untuk mengatur semuanya agar mengutamakan kepentingan mereka yang menguasai ekonomi dan politik itu. Selama hal ini semakin berlangsung, maka meskipun diakui ada hak kebebasan dan kesamaan hukum di antara warga negara, namun takkan ada kebebasan atau kesamaan yang nyata. Oleh sebab itu perjuangan keadilan sosial untuk mencapai kesamaan minimal hidup layak harus digalakkan, supaya dengan itu berperannya seluruh bangsa Indonesia dapat segera memperjuangkan nilai-nilai luhur Pancasila demi menciptakan kesejahteraan umum yang menyeluruh.

DAFTAR PUSTAKA

1. Cranston, Maurice, ed., *Western Political Philosophers*, The Bodley Head Ltd., London, 1969.
2. Krissantono, ed, *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila*, CSIS, Jakarta, 1976.
3. Mabbot, J.D., *The State and the Citizen*, Hutchinson & Co. Ltd., London, 1967.
4. Magnis-Suseno, Franz, *Catatan Kuliah Etika Kemasyarakatan*, Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara, Jakarta, 1982.
5. Plamenatz, John., *Man and Society*, Vol. I dan II, Longman Ltd., London, 1974.
6. Moertopo, Ali, *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS, Jakarta, 1981.
7. Sabine, George H., *A History of Political Theory*, Henry Holt and Company, Inc., New York, 1950.

Masa Mengambang dan Partisipasinya dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional

BABARI*

PENGANTAR

Orde Baru lahir dengan satu tekad, yaitu melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen melalui suatu proses pembangunan nasional yang terencana dan bertahap. Dengan pembangunan ini seluruh bangsa Indonesia melalui wakil-wakilnya yang duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menyusun ikhtiar untuk meningkatkan taraf/kesejahteraan hidupnya (GBHN) dan untuk memimpin pelaksanaannya diserahkan kepada presiden sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian jelas bahwa peranan pemerintah dalam pembangunan nasional ini hanyalah memimpin dalam arti "ing ngarso sung tulodo" (di depan memberi teladan), "ing madya mangun karso" (di tengah membangkitkan semangat berkreasi dan berswakarsa), dan "tut wuri handayani" (di belakang mampu mendorong orang yang dipimpinnya untuk berani bertanggung jawab).¹ Ini berarti pelaku pembangunan adalah seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Namun, sementara pengamat berpendapat bahwa pola pembangunan yang dijalankan di Indonesia lebih dekat pada model pembangunan yang dijalankan oleh Pilipina, Korea Selatan atau Taiwan yang menampilkan ciri-ciri pola pembangunannya antara lain sebagai berikut: pembangunan dari atas, administrasi pembangunan dilakukan secara teknokratis, mengejar pertumbuhan ekonomi, dan sistem politiknya dibentuk dalam rangka mendukung rezim pembangunan yang dipimpin oleh pemerintah tanpa sistem oposisi.² Dengan

*Staf CSIS.

¹Tim Pembinaan Penatar dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, *Bahan Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Garis-garis Besar Haluan Negara* (Jakarta: 1981), hal. 45.

²M. Dawam Rahardjo, *Esei-Esei Ekonomi Politik* (Jakarta, LP3ES, 1983), hal. 162.

ciri-ciri pembangunan seperti ini maka terlihat bahwa yang melaksanakan pembangunan adalah pemerintah bersama dengan aparatnya dari tingkat yang terendah sampai dengan yang tertinggi. Rakyat Indonesia umumnya belum ikut secara aktif dalam melaksanakan pembangunan yang berasal dari kehendak dan inisiatif sendiri tetapi baru atas dorongan pemerintah (mobilisasi).

Berdasarkan pada pandangan ini timbullah pendapat-pendapat dalam masyarakat bahwa partisipasi rakyat Indonesia umumnya dalam melaksanakan program pembangunan masih sangat kurang. Kenyataan seperti ini terjadi, menurut sementara pendapat, disebabkan oleh kebijaksanaan pemerintah yang membebaskan rakyat terutama yang bermukim di desa dari keanggotaan permanen salah satu kekuatan sosial politik yang ada. Timbul pertanyaan apakah memang benar demikian? Tulisan ini mencoba memberikan jawabannya.

PARTISIPASI DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

"Partisipasi" berasal dari kata Latin "Capere" dan "pars" yang berarti ikut/ambil bagian.³ Dalam uraian ini maksudnya ikut mengambil bagian dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Bintoro Tjokroamidjojo MA menyajikan pengertian partisipasi dalam hubungan dengan proses pembangunan sebagai berikut: (1) keterlibatan dalam penentuan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan; (2) keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan; dan (3) keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.⁴ Ketiga macam keterlibatan ini menunjukkan bahwa keikutsertaan rakyat meliputi semua proses pembangunan. Dan hal ini telah terwujud dalam pelaksanaan pembangunan nasional bangsa Indonesia.

Pola Umum Pembangunan Nasional sebagai rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah, dan terpadu yang berlangsung terus-menerus untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁵ Ini berarti bahwa rakyat melalui wakil-wakilnya turut menentukan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan. Kemudian Pola Umum Pembangunan ini oleh MPR diserahkan kepada Presiden selaku Mandataris MPR untuk melaksanakannya. Presiden sebagai kepala pemerintahan bersama semua aparatnya menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan setelah disetujui oleh DPR menjadi Pelita yang dituangkan dalam Surat Ke-

³Kamus Politik Pembangunan (Jakarta, Yayasan Kanisius, 1970).

⁴M. Dawam Rahardjo, *op. cit.*, hal. 94-95.

⁵Lihat, *GBHN Tahun 1983*.

putusan Presiden. Selanjutnya Pelita ini dijabarkan dalam APBN setiap tahunnya. Mengingat APBN merupakan produk hukum berupa Undang-Undang yang telah dibahas dan disetujui oleh DPR maka secara implisit rakyat telah ikut menetapkan program-program pembangunan nasionalnya.

Tujuan utama pembangunan sebagai suatu proses, adalah agar manusia dapat melepaskan diri dari kesengsaraan lahir dan penderitaan batin guna mencapai kehidupan yang lebih berbahagia sesuai dengan ketinggian martabat kemanusiaannya. Oleh karena itu pembangunan pada umumnya paling tidak mempunyai tiga sasaran, yaitu: (1) meningkatkan persediaan dan memperluas pembagian/pemerataan bahan-bahan pokok yang dibutuhkan untuk bisa hidup, seperti makanan, perumahan, pakaian, kesehatan dan keamanan; (2) mengangkat taraf hidup, termasuk menambah dan mempertinggi penghasilan, penyediaan lapangan kerja yang memadai, pendidikan yang lebih baik dan perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan manusiawi, untuk mengangkat kesadaran akan harga diri, baik individual ataupun nasional; (3) memperluas jangkauan pilihan ekonomi dan sosial bagi semua individu dan nasional dengan cara membebaskan mereka dari sikap-sikap budak dan ketergantungan, tidak hanya dalam hubungan dengan orang lain dan negara lain, tetapi juga dari sumber-sumber kebodohan dan penderitaan manusia.⁶

Oleh karenanya karya pembangunan merupakan karya manusia baik secara individual maupun bersama-sama. Karya pembangunan secara nasional menuntut agar semua orang mengambil bagian dalam proses itu sehingga kita dapat merasakan manfaat dan memetik hasil dari karya pembangunan ini secara bersama-sama. Pembangunan juga menuntut agar kita dapat memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaannya sehingga sasaran akhir dapat tercapai. Inilah wawasan pembangunan yang berorientasi kerakyatan dan pemerataan hasil-hasilnya.

Dalam pola pembangunan nasional Indonesia orientasi kerakyatan dan pemerataan hasil-hasilnya mulai dilaksanakan dalam Pelita III dan seterusnya melalui delapan jalur pemerataan, yaitu: (1) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak khususnya pangan, sandang dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air,

⁶Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jilid I (Jakarta: Ghalia-Indonesia, 1983), hal. 128.

dan (8) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.⁷ Kedelapan asas pemerataan ini pada hakikatnya sama dengan sasaran-sasaran yang seharusnya dicapai oleh karya pembangunan pada umumnya.

Namun setelah bangsa Indonesia melewati tiga Pelita, para pengamat melihat gejala mengendurnya semangat partisipasi rakyat yang terwujud dalam sikap kurangnya perasaan ikut memiliki (melu handarbeni) terhadap berbagai hasil-hasil pembangunan fisik.⁸ Padahal dalam Pelita IV ini partisipasi rakyat perlu didorong dan dikembangkan agar momentum keberhasilan pembangunan dapat terpelihara dan meningkat.

Terdapat banyak penyebab mengendurnya semangat partisipasi rakyat dalam pelaksanaan pembangunan. Beberapa penyebab itu adalah: (1) sistem perencanaan pembangunan yang diatur dari satu pusat (pemerintah pusat) dan dikendalikan secara ketat dalam pelaksanaannya oleh para teknokrat sebagai arsitek pembangunan; (2) kemiskinan dan kebodohan pada sebagian lapisan masyarakat serta kepincangan pendapatan masyarakat yang bereksistensi secara berdampingan dengan pertumbuhan ekonomi dan pola hidup mewah pada selapisan kecil masyarakat; dan (3) para politisi melihatnya dari sisi kehadiran lembaga-lembaga demokrasi yang konvensional (maksudnya organisasi kekuatan sosial politik) dibatasi ruang gerak dan kegiatannya secara ketat walaupun tetap diberikan hak hidup.

Perencanaan pembangunan yang diatur dan ditetapkan oleh pemerintah pusat berupa proyek-proyek Inpres ataupun bantuan pembangunan bagi daerah menimbulkan kesan pada sebagian anggota masyarakat terutama yang berada di daerah bahwa semua pembangunan ini adalah milik pemerintah dan dilaksanakan oleh aparat pemerintah sendiri. Keikutsertaan anggota masyarakat dalam pelaksanaan proyek pembangunan lebih banyak didorong oleh aparat pemerintah setempat (mobilisasi) dan bukan dari kehendak dan inisiatif anggota masyarakat itu sendiri. Karena itu terlihat sikap dari masyarakat yang kurang merasa ikut memiliki (melu handarbeni) dan ikut bertanggung jawab (melu hangrungkebi) terhadap proyek-proyek pembangunan ini. Kesanggupan pemerintah untuk melaksanakan semua ini selama tiga Pelita yang lalu didukung oleh "oil boom"⁹ yang menghasilkan sejumlah besar devisa. Dalam Pelita IV ini masa jaya emas hitam (minyak) sebagai penghasil utama devisa negara mulai mengalami kemunduran. Karena itu pemerintah mulai menggalakkan ekspor komoditi non-migas, mengkampanyekan pema-

⁷Tim Pembinaan Penatar dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 138.

⁸Lihat Prof.Dr. Mubyarto, "Pemerataan, Keadilan dan Partisipasi," *Kompas*, 8 Maret 1984.

⁹*Ibid.*, dan selanjutnya dapat dibaca pula dalam H.W. Arndt (Penyunting), *Pembangunan dan Pemerataan Indonesia di Masa Orde Baru* (Jakarta, LP3ES, 1983), hal. 86-89.

kaian produksi dalam negeri dan banyak cara lainnya lagi untuk mendatangkan devisa pada satu pihak dan pada pihak yang lain menggalakkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.

Kemiskinan dan kebodohan yang masih dialami oleh sebagian lapisan masyarakat terutama di daerah pedesaan menyebabkan mereka enggan mengambil bagian dalam pelaksanaan program-program pembangunan. Mereka umumnya tidak memiliki keterampilan atau sarana lain untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam melaksanakan program pembangunan. Oleh karena itu golongan masyarakat ini lebih memusatkan perhatian pada usaha untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Timbul kesan bahwa lapisan masyarakat ini apatis terhadap pelaksanaan proyek-proyek pembangunan untuk memenuhi kebutuhan bersama seluruh anggota masyarakat.

Keikutsertaan lapisan masyarakat ini dapat didorong melalui pengembangan dan perluasan kesempatan untuk memperoleh pendidikan baik formal ataupun non-formal. Melalui pendidikan mereka diharapkan akan memperoleh keterampilan dan informasi tentang ilmu pengetahuan yang diperlukannya. Proyek-proyek pembangunan yang disebarakan di seluruh pelosok tanah air harus mampu memproduksi dan/atau meningkatkan produksi yang dapat memenuhi kebutuhan rakyat yang paling memerlukannya. Proyek-proyek pembangunan harus mampu mempergunakan faktor-faktor lokal. Di samping itu pemerataan hasil-hasil pembangunan yang telah dicanangkan dalam delapan jalur pemerataan harus benar-benar diikhtiarkan agar dapat terwujud dalam kenyataan hidup sehari-hari. Pendapat masyarakat setempat perlu didengar dan dipertimbangkan dalam pelaksanaan proyek-proyek pembangunan di wilayahnya.

Pendapat para politisi yang berasal dari kekuatan sosial politik yang mengatakan bahwa ketidakikutsertaan rakyat dalam pelaksanaan pembangunan ini disebabkan oleh dibatasinya secara ketat ruang gerak dan kegiatan organisasi kekuatan sosial politik sampai dengan tingkat kabupaten¹⁰ masih perlu dipertanyakan kebenarannya.

MASSA MENGAMBANG

Massa Mengambang (*floating mass*) merupakan satu kebijakan baru di bidang politik yang dipelopori oleh pemerintah Orde Baru, dalam usaha menata dan menyederhanakan kehidupan organisasi sosial politik yang berorientasi pada pelaksanaan pembangunan nasional. Di masa sebelumnya semua organisasi kekuatan sosial politik melakukan pendaftaran secara massal keanggotaannya sehingga terjadilah pengkotak-kotakan kehidupan masyarakat terutama di desa dalam kotak partai politik bersama dengan ideologinya.

¹⁰Lihat UU No. 3 Tahun 1975 tentang *Partai Politik dan Golongan Karya*.

Masing-masing anggota dalam pengkotakan ini bersikap fanatik terhadap ideologi kepartaiannya sehingga menempatkan Pancasila sebagai ideologi sementara saja. Kenyataan ini tidak mendukung upaya untuk lebih meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsa sebagai salah satu modal untuk melaksanakan pembangunan nasional.

Orde Baru sebagai orde pembangunan bertekad untuk membebaskan massa rakyat terutama yang berdomisili di desa dari kungkungan (kurungan) kotak-kotak partai politik bersama dengan ideologi sempitnya. Maksudnya agar massa rakyat dapat mengambil bagian bersama dengan pemerintahnya melaksanakan pembangunan nasional. Semua lapisan masyarakat memiliki sikap terbuka dan memandang dirinya masing-masing sebagai partner berdemokrasi dan partner dalam melaksanakan pembangunan nasional.¹¹ Ini tidak berarti melarang massa rakyat untuk melakukan kegiatan-kegiatan politik tetapi melepaskan keterikatan secara permanen sebagai anggota dalam salah satu organisasi kekuatan sosial politik. Kegiatan-kegiatan politik masih tetap dapat dilakukan melalui organisasi sosial kemasyarakatan yang berdasarkan pada kesamaan fungsi, profesi ataupun minat. Oleh karena tidak ada keanggotaan massa yang permanen sebagai pendukung, organisasi kekuatan sosial politik terdorong untuk mempersiapkan program-program pembangunan bangsa dan negara yang akan ditampilkan dan dinilai oleh massa pemilih dalam kampanye pemilihan umum setiap lima tahun. Organisasi kekuatan sosial politik yang memiliki program pembangunan yang paling baik tentu akan memperoleh banyak pendukung dan tentu akan keluar sebagai pemenang dalam pemilihan umum.

Hal ini juga merupakan salah satu tugas pemerintah Orde Baru, yaitu mengubah orientasi organisasi kekuatan sosial politik dari orientasi ideologi sempit ke orientasi program pembangunan negara bangsanya.¹² Tugas ini telah dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh Pemerinah Orde Baru dan proses pelaksanaan pembinaan dan pemantapannya sebagai berikut: (1) MPRS melalui Ketetapan No. XXII/MPRS/1966 tentang Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan berkeinginan memberikan corak baru pada kehidupan kepartaian dan keormasan di Indonesia, yaitu sebagai sarana pengabdian pada pembangunan bangsa dan negara. Setelah Pemilihan Umum 1971 arah penyederhanaan kepartaian ini menjadi semakin jelas. Partai-partai politik peserta pemilihan umum itu mulai mengelompokkan diri, yaitu NU, Parmusi, PSII, dan Perti menjadi Kelompok Persatuan Pembangunan; PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik menjadi Kelompok Demokrasi Pembangunan dan Golongan Karya. Pengelompokan ini bertujuan untuk mempertahankan stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan (Pelita I

¹¹Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, 1981), hal. 97.

¹²*Ibid.*, hal. 27.

telah dimulai 1 April 1969); dan penyederhanaan kepartaian secara konstitusional;¹³ (2) Dalam GBHN tahun 1973 di bidang politik, MPR menetapkan bahwa kehidupan politik yang efektif dan efisien bagi pelaksanaan pembangunan perlu dibina. Pembinaan ini meliputi penataan struktur organisasi kekuatan sosial politik, jumlah organisasi kekuatan sosial politik, orientasi dan landasan ideologinya. Selanjutnya juga ditegaskan bahwa untuk mengikutsertakan rakyat terutama yang berada di desa secara maksimal dalam pelaksanaan pembangunan, perhatian rakyat ini perlu diarahkan pada masalah-masalah konkret pembangunan. Penyusunan partai-partai politik dan golongan karya disesuaikan dengan proses pembaharuan dan penyederhanaan kehidupan partai politik dan golongan karya;¹⁴ (3) Kehendak GBHN 1973 terwujud dalam UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang dalam konsiderans menyatakan bahwa "dewasa ini organisasi-organisasi kekuatan sosial politik yang telah ada telah mengelompokkan diri menjadi dua Partai Politik (PPP dan PDI) dan satu Golongan Karya (Golkar). Partai-partai politik dan Golongan Karya benar-benar dapat menjamin terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa, stabilitas nasional serta terlaksananya percepatan pembangunan." Dalam undang-undang ini juga ditetapkan bahwa kepengurusan partai politik dan golongan karya hanya terdiri dari kepengurusan tingkat pusat, propinsi atau daerah tingkat satu, dan kabupaten/kotamadya untuk daerah tingkat dua (pasal 10). Tetapi untuk tingkat kecamatan dan desa dapat ditetapkan seorang Komisaris sebagai pelaksana Pengurus Tingkat Kabupaten dan tidak merupakan pengurus yang berdiri sendiri. Dengan penetapan implisit terkandung maksud untuk membebaskan rakyat terutama di desa dari pengaruh partai politik dan golongan karya misalnya dengan mendaftarkan diri menjadi anggotanya. Ini berarti undang-undang ini menghendaki terjadinya massa mengambang (floating mass) terutama bagi rakyat di pedesaan. Suasana kehidupan massa mengambang ini telah "diuji-coba" melalui dua kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum tahun 1977 dan 1982. Dalam kedua pemilihan umum ini sebenarnya ketiga kekuatan sosial politik itu berusaha merebut massa pendukungnya melalui penyajian program-program pembangunan nasional yang dimilikinya. Namun dalam kenyataan kita melihat bahwa ketiga kekuatan sosial politik itu belum mampu menyusun program-program pembangunannya secara baik. Hal ini terlihat jelas dalam masa kampanye pemilihan umum; (4) Usaha untuk memantapkan kebijakan massa mengambang ini masih terus dilaksanakan oleh pemerintah. Hal ini terlihat secara jelas dalam GBHN tahun 1978 dan 1982. Dalam kedua GBHN ini dinyatakan bahwa wadah-wadah penyalur pendapat masyarakat pedesaan perlu disempurnakan dan dimantapkan sesuai dengan

¹³Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional* (Jakarta: CSIS, 1974), hal. 18-31.

¹⁴Lihat *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1973* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978).

peraturan perundangan yang berlaku guna meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Pernyataan ini harus dikaitkan dengan ketentuan pasal 10 UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, seperti yang dikemukakan di atas. Dan rupanya dalam RUU tentang Perubahan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya kebijakan massa mengambang ini tidak akan dipermasalahkan lagi.

CIRI-CIRI BARU KEHIDUPAN ORGANISASI KEKUATAN SOSIAL POLITIK

Orde Baru sesuai dengan missinya, yaitu melaksanakan pembangunan nasional untuk mensejahterakan kehidupan rakyat Indonesia yang berkeadilan sosial, juga melakukan penataan dan penyederhanaan kehidupan organisasi kekuatan sosial politik. Ini dimaksudkan agar organisasi-organisasi kekuatan sosial politik itu mampu menjadi penunjang utama suksesnya pelaksanaan pembangunan nasional. Dalam GBHN 1983 juga dikatakan bahwa organisasi kekuatan sosial politik merupakan modal besar pembangunan nasional. Oleh karena itu pemerintah Orde Baru sejak awal telah mencanangkan bahwa semua organisasi kekuatan sosial politik harus berorientasi pada program-program pembangunan nasional, dan tidak dibenarkan lagi untuk berorientasi pada ideologi sempit golongan. Ini merupakan ciri pertama.

Ciri yang kedua adalah melepaskan partai massa dan memakai partai kader dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaannya. Partai massa mengutamakan kekuatan pada jumlah anggotanya.¹⁵ Makin banyak jumlah anggota yang dimilikinya, makin besar dukungan yang diperolehnya dalam pemilihan umum. Ini akan berarti makin banyak "kursi" DPR/MPR yang akan direbutnya, sehingga partainya dapat mengatur dan mengendalikan pemerintahan. Partai massa seperti ini telah dilaksanakan di Indonesia selama masa sebelum Orde Baru. Karena itu pengaruhnya pun masih dapat dirasakan hingga saat ini.

Sesuai dengan tekad Orde Baru untuk melaksanakan pembaharuan kehidupan politik di Indonesia sistem partai massa ini diganti dengan sistem partai kader. Partai kader mementingkan keketatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Anggotanya diterima melalui seleksi yang ketat dan setiap anggota yang diterima adalah kader partai. Pimpinan partai biasanya menjaga kemurnian doktrin partai dan setiap anggota yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan dipecat.¹⁶ Oleh karena itu tidak semua

¹⁵Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta, Gramedia, 1977), hal. 166.

¹⁶*Ibid.*, hal. 166.

orang dapat menjadi anggota partai. Sebagian besar anggota masyarakat tidak terikat secara permanen dengan salah satu organisasi kekuatan sosial politik (partai). Mereka adalah massa yang mengambang dan mempunyai hak dan sekaligus kewajiban sebagai warga negara untuk ikut memberikan suara dalam pemilihan umum. Golongan masyarakat mengambang ini akan menjadi sasaran yang diperebutkan oleh organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilihan umum dalam masa kampanye.

Ciri yang ketiga, asas/ideologi golongan diganti dengan asas/ideologi negara. Hal ini telah dituangkan dalam GBHN 1983 di bidang politik yang antara lain mengatakan bahwa partai politik dan golongan karya harus benar-benar menjadi kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Penegasan ini penting karena salah satu fungsi partai politik dan golongan karya, menurut UU No. 3 Tahun 1975, adalah membina anggota-anggotanya menjadi warga negara Indonesia yang bermoral Pancasila, setia pada Undang-Undang Dasar 1945 dan sebagai salah satu wadah mendidik kesadaran politik rakyat.¹⁷ Agar fungsi ini dapat dilaksanakan semestinya partai politik dan golongan karya sebagai wadah pelaksanaannya harus lebih dahulu menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas.

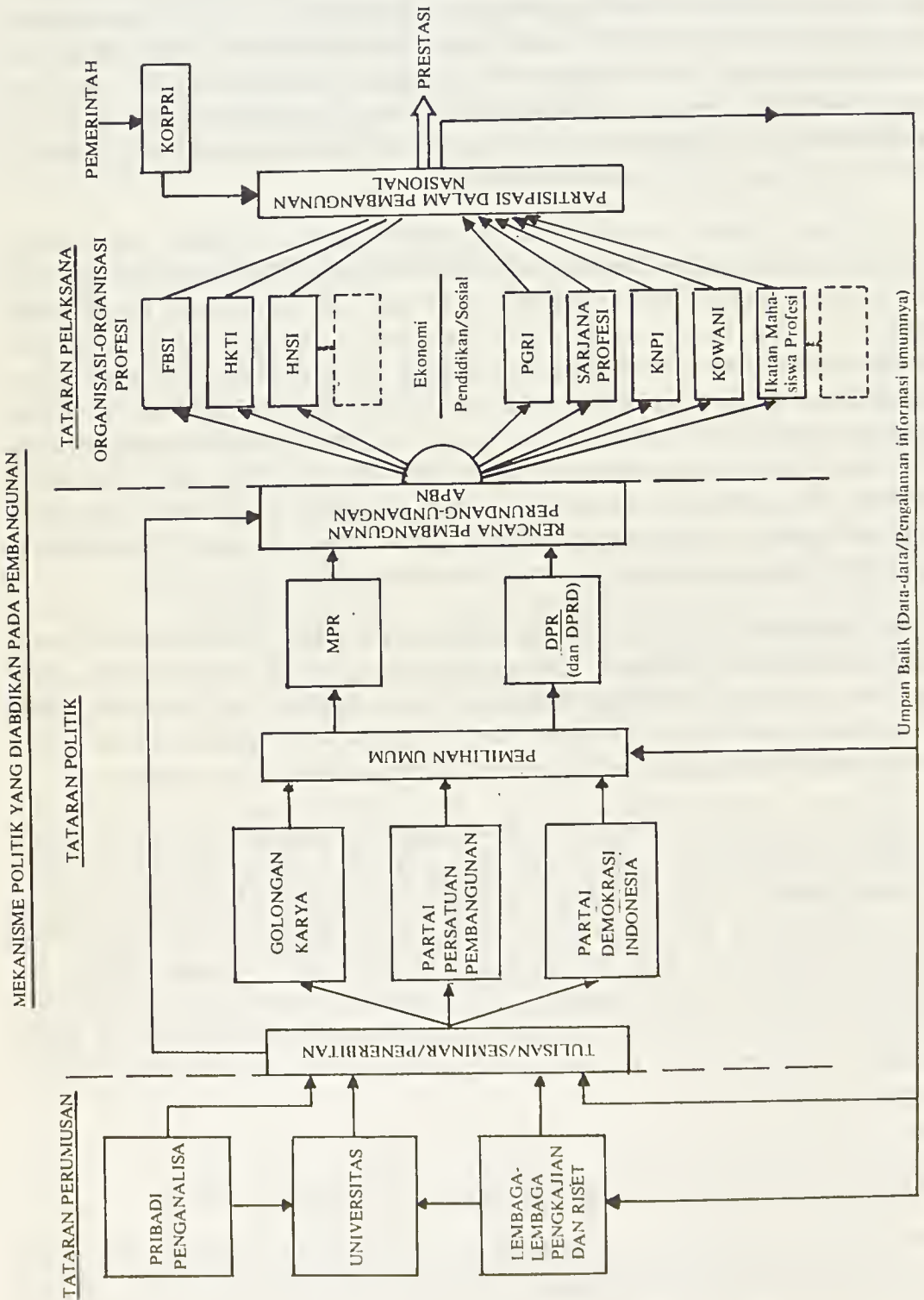
Ciri keempat, adalah penetapan MPR dalam GBHN 1983 yang berbunyi: Partai Politik dan Golongan Karya merupakan modal dasar Pembangunan Nasional sebagai pengamalan Pancasila. Partai Politik dan Golongan Karya merupakan potensi efektif bangsa yang letaknya pada tataran politik dalam mekanisme politik yang diabdikan pada pembangunan (lihat bagan).

Bagan itu menunjukkan bahwa partai politik dan golongan karya bertugas sebagai penampung aspirasi untuk kemudian dituangkan dalam program-programnya dan ditawarkan kepada masyarakat dalam kampanye pemilihan umum selanjutnya melalui wakil-wakilnya di MPR menuangkannya dalam Ketetapan-ketetapan MPR terutama dalam Ketetapan tentang GBHN. Sementara itu bagi wakil-wakilnya di DPR program-programnya dapat diusahakan untuk masuk dalam Repelita ataupun yang lebih operasional lagi dalam RAPBN. Pada tahap pelaksanaan partai politik dan golongan karya berperan sebagai pengawas.

WADAH PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMBANGUNAN

Pada bagian penutup GBHN 1983 ditetapkan bahwa berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila tergantung pada partisipasi seluruh rakyat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia, sehingga

¹⁷Drs. C.S.T. Kansil SH, *Parpol dan Golkar* (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hal. 63.



hasil pembangunan ini dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia berupa peningkatan kesejahteraan lahir dan batin yang berkeadilan sosial. Penetapan ini belum terdapat dalam GBHN-GBHN sebelumnya. Ini berarti partisipasi rakyat dalam Pelita IV ini mendapat tempat pertama. Masalahnya kini manakah wadah partisipasi rakyat apabila secara struktural kehadiran formal partai politik dan golongan karya dibatasi sampai dengan daerah tingkat dua/kabupaten/kotamadya dan tetap dilaksanakannya prinsip massa mengambang?

Untuk menjawab pertanyaan itu Pemerintah Orde Baru sejak awal telah mengintrodusir gagasannya tentang profesionalisasi dan fungsionalisasi organisasi kemasyarakatan. Gagasan ini merupakan reaksi terhadap kesimpangsiuran dalam pola kehidupan organisasi kemasyarakatan yang ada dalam masyarakat Indonesia sebelumnya.¹⁸ Pembinaan dan penataan organisasi kemasyarakatan berdasarkan atas fungsi dan profesi ini pada dasarnya merupakan konsekuensi logis cita-cita Orde Baru, yaitu menciptakan mekanisme yang membantu masyarakat untuk berusaha memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan hidupnya sesuai dengan fungsi dan profesinya.

Wujud dari pembinaan dan penataan baru organisasi kemasyarakatan ini terlihat dengan terbentuknya FBSI (Federasi Buruh Seluruh Indonesia), HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia), HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia), PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia), Ikatan-ikatan Sarjana Profesi (IDI, PII, ISEI, ISKI), KNPI, Kowani, dan Ikatan Mahasiswa Profesi. Semua ini merupakan wadah-wadah partisipasi setiap anggota masyarakat dalam melaksanakan pembangunan nasionalnya. Semua organisasi ini mempunyai basis organisasi di setiap unit kerja sesuai dengan fungsi dan profesinya. Sementara itu KNPI mempunyai struktur organisasi sampai ke tingkat desa. Bagi anggota masyarakat lainnya terutama yang berada di daerah pedesaan partisipasi mereka dapat melalui Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), PKK, Pramuka, Karang Taruna ataupun pertemuan-pertemuan di antara sesama kelompok pendengar.

Dengan demikian wadah-wadah partisipasi rakyat terutama di daerah pedesaan sebenarnya sudah ada. Masalahnya mungkin terletak pada bagaimana mengfungsionalkan/menggerakkan wadah-wadah itu sehingga benar-benar menjadi tempat untuk menggalakkan partisipasi rakyat ini. Hal ini berhubungan erat dengan tingkat pendidikan pengurusnya, dedikasi dan kemauan mereka bekerja untuk kepentingan bersama. Dana-dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat dalam bentuk bantuan bagi desa, ataupun proyek-proyek Inpres yang berlokasi di desa sebaiknya diberi secara penuh untuk dikelola sendiri oleh masyarakat setempat. Aparat pemerintah yang lebih tinggi

¹⁸Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 85.

berperan sebagai pengawas. Cara ini akan menimbulkan rasa ikut memiliki (melu handarbeni) dan rasa ikut bertanggung jawab (melu hangrungkebi) dari anggota masyarakat terhadap proyek-proyek pembangunan yang ada di daerahnya.

Melalui mekanisme seperti itu setiap anggota masyarakat akan merasa bahwa mereka telah turut serta berpartisipasi dalam proses menetapkan kebijaksanaan pembangunan proyek di wilayahnya, terlibat dalam pelaksanaannya, ikut merasakan kegunaan dari proyek itu. Apabila mekanisme seperti ini sekarang belum berjalan sebagaimana mestinya, maka setiap departemen pemerintahan yang mempunyai program pengembangan masyarakat desa perlu mulai menatanya, sehingga kemauan pemerintah untuk menggalakkan partisipasi rakyat dalam pelaksanaan pembangunan, sesuai dengan amanat GBHN untuk mencapai cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam UUD 1945, dapat terwujud.

PENUTUP

Akhirnya pembangunan yang dalam dirinya terkandung proses perubahan dan pembaharuan itu akan melibatkan usahanya dalam proses reorganisasi dan reorientasi dari semua sistem kelembagaan dalam kehidupan masyarakat.¹⁹ Ini dimaksudkan agar semua kelembagaan yang ada (organisasi kemasyarakatan) perlu menata strukturnya dan membina orientasinya sehingga mampu menjadi sarana pelaksana pembangunan nasional.

Atas dasar pandangan seperti itu pemerintah telah berhasil menata dan membina kehidupan organisasi kekuatan sosial politik melalui UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Dewasa ini UU No. 3 Tahun 1975 tengah diusahakan penyempurnaannya sesuai dengan Ketetapan dalam GBHN 1983, yaitu mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi kekuatan sosial politik. Langkah selanjutnya adalah menata dan membina kehidupan organisasi sosial kemasyarakatan lainnya sehingga mampu menjadi wadah partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Partisipasi memerlukan perubahan-perubahan dalam sikap dan tingkah laku anggota masyarakat sebagai syarat utama suatu perubahan sosial.

¹⁹Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* (Jakarta: Ghalia, 1983), hal. 104.

Memahami Tingkah-Laku Politik di Sektor Non-Formal

Tommi LEGOWO*

Pengamatan atas serangkaian peristiwa politik dapat dilakukan melalui berbagai pendekatan. Salah satu di antaranya adalah pendekatan tingkah-laku politik. Pendekatan ini memberikan paling tidak dua macam gambaran pola perilaku manusia dalam kehidupan politik yang saling bertolak belakang, yakni: (1) perilaku integratif; dan (2) perilaku disintegratif. Perilaku yang pertama lebih menekankan pentingnya konsensus atau kompromi, sedangkan perilaku yang kedua cenderung mengakibatkan timbulnya konflik.

Pendekatan tersebut di atas dapat digunakan untuk mengamati dan memahami aksi-aksi politik yang bergerak di luar struktur politik formal (struktur yang diakui sah keberadaannya secara hukum).¹ Gejala ini tampak terjadi sejak akhir tahun 1970-an dan sepanjang tahun 1980-an dan sangat mewarnai perkembangan kehidupan politik bangsa Indonesia. Tulisan berikut ini mencoba mengetengahkan secara berturut-turut mengenai konsep atau perilaku politik, upaya memahami tingkah-laku politik (baik di sektor formal maupun non-formal) di Indonesia selama 10 tahun terakhir ini dan akan diakhiri dengan sebuah catatan penutup.

POLA TINGKAH-LAKU POLITIK

Politik pada dasarnya merupakan suatu fenomena yang sangat berkaitan erat dengan manusia dalam hal mana manusia dikatakan sebagai "zoon

*Staf CSIS.

¹Selanjutnya aksi-aksi semacam ini disebut sebagai kegiatan-kegiatan politik di sektor non-formal. Lihat Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Bandung, Sinar Baru, 1983, hal. 46-49. Lihat pula Tom Bottomore, *Sosiologi Politik* (terjemahan oleh Sahat Simamora), Jakarta, Bina Aksara, 1983, hal. 50-52.

politicon." Pada kodratnya, manusia selalu hidup bermasyarakat. Ia adalah makhluk sosial, makhluk yang dinamis dan berkembang. Karena itu, politik akan selalu menggejala, mewujudkan dirinya dalam rangka proses perkembangan manusia.²

Karena manusia adalah inti utama realitas politik, maka apa pun alasannya pengamatan atau analisa politik tidak dapat begitu saja meninggalkan faktor manusia. Pribadi seorang manusia adalah unit dasar empiris analisa politik.³ Penekanan pada pribadi manusia sebagai unit dasar analisa politik tidak berarti mengesampingkan arti penting kelompok-kelompok, lembaga-lembaga ataupun kolektivitas manusia. Kembali kepada kenyataan yang terjadi, ciri-ciri politis kelompok terbentuk dan tercerminkan pada pribadi-pribadi anggota kelompok meskipun dalam suatu kombinasi yang berbeda-beda.⁴ Atas dasar itu, sebenarnya keterkaitan antara pribadi atau kelompok sebagai suatu unit dengan tatanan kemasyarakatan yang ada tetap tidak dapat ditinggalkan. Hanya saja, dengan tetap mendasarkan analisa pada manusia sebagai inti utama realita politik akan lebih mudah memahami mengapa kenyataan politik itu begitu kompleks, mengapa ia selalu berkembang, berubah, membawa ketegangan-ketegangan dan meminta kemajuan-kemajuan. Dengan demikian adalah suatu keharusan bahwa perkembangan dalam kehidupan politik menuntut adanya pemahaman dasar tentang manusia,⁵ pemikiran dan tingkah-lakunya.

Keterkaitan antara pemikiran dan tingkah-laku manusia dalam kehidupan politik adalah menjadi semakin jelas. Tingkah-laku manusia tidak dapat dilepaskan dari pemikiran atau pemahamannya tentang sesuatu nilai yang ada dalam dirinya, demikian pula sebaliknya. Tingkah-laku merupakan salah satu bentuk (perwujudan) pengungkapan pemikiran dan pemahaman seseorang mengenai sesuatu fenomena. Pemikiran dan pemahaman tersebut tersusun dan terbentuk atas dasar "bekal"⁶ yang diperoleh seseorang dalam berkembang dan mengembangkan dirinya dalam bermasyarakat dan menegara di lingkungannya. Hasil interaksi antara bekal dan perkembangan pemikiran seseorang itu mengkristal menjadi suatu "nilai" pribadi, yang kemudian dijadikan sebagai "acuan pokoknya" dalam bermasyarakat dan menegara seterusnya.

²Lihat Anton H. Djawamaku, "Dialektik Struktur dan Kultur dalam Proses Pembaharuan Politik Orde Baru," *Analisa*, Tahun XIII, No. 8, Agustus 1984, hal. 629-630.

³Edward C. Dreyer dan Walter A. Rosenbaum, *Political Opinion and Political Behavior*, Massachusetts, Duxbury Press, 1976, hal. 6.

⁴*Ibid.*, hal. 6-7.

⁵Lihat Anton H. Djawamaku, *op. cit.*, hal. 629-631.

⁶Heymans dan Wierzma menyebutnya sebagai "reverberation" yang artinya adalah panjangnya jangka waktu suatu ide atau citra tertanam dalam pemikiran seseorang dalam Maurice Duverger, *Sosiologi Politik* (terjemahan oleh Daniel Dhakidae), Jakarta, Rajawali, 1982, hal. 201.

Sebagai anggota masyarakat, seseorang tentu terikat oleh nilai-nilai dan atau aturan-aturan umum yang diakui dan dianut oleh masyarakat itu, dalam hal mana nilai-nilai itu kemudian diformulasikan dalam seperangkat kebijaksanaan umum. Kebijaksanaan umum ini selanjutnya mengikat kegiatan-kegiatan seseorang dan atau kelompok-kelompok dalam masyarakat agar tujuan-tujuan dan maksud-maksud komunitas ini dapat dicapai secara bersama-sama. Dalam hal ini, kebijaksanaan tersebut terwujud dalam bentuk serangkaian peraturan, kewajiban dan larangan yang memaksanya. Ini tidak berarti mengingkari eksistensi manusia sebagai pribadi yang tunggal, melainkan bahwa peraturan, kewajiban dan larangan itu ditujukan untuk menjaga dan menjamin keberadaan ketunggalan pribadi dalam masyarakat tersebut.

Nilai umum dengan sendirinya terbentuk oleh adanya integrasi⁷ nilai-nilai pribadi. Integrasi nilai ini paling tidak berarti pengakuan adanya prosedur-prosedur yang dapat diterima masyarakat guna mencapai tujuan bersama ataupun memecahkan persoalan-persoalan kemasyarakatan. Dalam integrasi nilai tersebut terkandung (ciri-ciri yang menekankan arti) pentingnya konsensus dan pemusatan perhatian pada usaha menciptakan keumuman semaksimal mungkin. Di samping itu, integrasi nilai juga mengandung (ciri) penekanan pada interaksi antara kepentingan kelompok dan kepentingan pribadi.⁸ Hal pertama sangat mengutamakan penghindaran konflik dan persaingan baik melalui ancaman kekerasan maupun tindakan-tindakan persuasif; sedang berikutnya mengutamakan kebijaksanaan umum yang tidak berdasarkan pada kebijaksanaan paling "benar" dan disetujui oleh seluruh masyarakat, melainkan hanyalah kebijaksanaan yang paling "baik" dan paling "mungkin" diterapkan dalam situasi di mana terdapat perbedaan nilai-nilai kepentingan dan perasaan.

Kesadaran anggota masyarakat mengenai arti penting "integrasi nilai" akan melahirkan tingkah-laku yang integratif. Secara langsung, tingkah-laku integratif itu mengungkapkan kesediaan pribadi (seseorang) untuk bekerjasama secara terorganisasi, di samping untuk berperilaku dengan cara yang dapat membantu pencapaian tujuan bersama. Pola tingkah-laku demikian ini amat esensial sifatnya bagi masyarakat yang tingkat heterogenitasnya tinggi dan mengalami kemajuan pesat yang serba kompleks.⁹ Kesadaran semacam

⁷Integrasi diartikan sebagai penyatuan bagian-bagian yang berbeda-beda dari suatu kumpulan (masyarakat) menjadi suatu keseluruhan yang lebih utuh, atau memadukan unsur-unsur kecil yang sama dari berbagai macam unsur yang banyak dan beraneka-ragam menjadi satu kesatuan.

⁸Lihat Myron Weiner, "Integrasi Politik dan Pembangunan Politik," dalam Drs. Yahya Muhaimin, Dr. Colin MacAndrews (eds.), *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1977, hal. 47.

⁹*Ibid.*, hal. 48.

ini akan menghindarkan masyarakat itu dari konflik atau benturan nilai (masyarakat tanpa konflik).

Gambaran tentang kehidupan masyarakat tanpa konflik tersebut, jarang sekali dapat dinikmati oleh setiap masyarakat. Ini merupakan sesuatu yang "dicita-citakan" (apa yang seharusnya terjadi), bukan merupakan "kenyataan" (apa yang sebenarnya terjadi). Dalam masyarakat, konflik atau benturan nilai selalu ada, yang membedakan hanyalah pada tingkat intensitasnya. Oleh karena itu, konsepsi tersebut sebaiknya dikembalikan atau diperdekatkan kepada kenyataan yang ada, sebagaimana hal itu terjadi pada dunia kehidupan politik. Dunia kehidupan politik selama ini dipisahkan menjadi dua, yakni dunia politik normatif, yang memandang politik sebagai apa yang seharusnya terjadi; dan dunia politik empirik, yang memandang politik sebagai suatu kenyataan yang tengah berlangsung. Sehubungan dengan ini, perilaku politik manusia selalu berkaitan langsung dengan kenyataan politik yang sedang terjadi.¹⁰

Dalam masyarakat politik (negara), konflik nilai sering terjadi karena nilai umum, sebagian atau seluruhnya, tidak mencakup unsur-unsur nilai pribadi yang diyakini kebenarannya oleh seseorang ataupun sekelompok masyarakat. Dengan kata lain, nilai pribadi tersebut tidak bisa diterima oleh sistem nilai umum yang berlaku. Bila hal itu tetap dipaksakan, maka akan terjadi benturan nilai yang bisa menimbulkan konflik. Pribadi atau kelompok yang mengalami benturan nilai akan merasa terasing ataupun mengasingkan diri dari sistem nilai yang berlaku. Dalam kehidupan politik, hal semacam ini disebut sebagai "keterasingan politik." Keterasingan politik ini, selanjutnya, mempengaruhi tingkah-laku seseorang atau kelompok dalam tatanan kehidupan politik masyarakat.¹¹

Perbedaan tingkat keterasingan politik akan menghasilkan tingkah-laku politik yang berlainan bentuk dan gayanya, yang dibedakan dalam empat orientasi tingkah-laku. Meskipun bersifat non-konformis, keempat orientasi tersebut dapat dipisahkan menjadi dua dimensi, yaitu dimensi aktif dan dimensi pasif. Orientasi tingkah-laku yang termasuk dalam dimensi aktif adalah reformis dan revolusioneris, dalam hal mana revolusioneris lebih aktif daripada reformis. Dan tingkah-laku yang termasuk dalam dimensi pasif adalah ritualis dan pengunduran diri (self-withdrawal), dalam hal mana pengunduran diri lebih pasif daripada ritualis.¹² Sementara itu, alasan seseorang atau ke-

¹⁰Edward C. Dreyer, Walter A. Rosenbaum, *op. cit.*, hal. 1.

¹¹David C. Schwartz, *Political Alienation and Political Behavior*, Chicago: Aldine Publishing Company, 1973, hal. 3-5.

¹²*Ibid.*, hal. 25-26.

lompok mengalami keterasingan politik (dan bekal politik yang menyertainya) merupakan determinan pokok untuk mengamati tingkah-laku politiknya dalam klasifikasi orientasi tersebut.

Seseorang yang mengalami keterasingan politik karena merasa tidak cakap untuk menyampaikan nilai-nilai politik dasarnya, kendatipun sistem politik yang berlaku telah mencakup sebagian atau seluruh aspirasinya, akan menghasilkan tingkat keterasingan yang rendah. Pengungkapannya dalam tingkah-laku, secara maksimal, adalah pengunduran diri. Lain halnya dengan seseorang yang merasa dirinya mampu untuk menyampaikan nilai-nilai dasarnya dan melihat ada satu atau dua partai politik yang seharusnya mengaspirasikan nilai-nilai politik itu, sedangkan apa yang ia harapkan tidak terjadi karena hambatan struktur politik, akan menghasilkan tingkat keterasingan yang tinggi. Pengungkapan dalam tingkah-laku politik, secara maksimal, dapat berupa revolusioneris. Bentuk-bentuk konkret dari tingkah-laku politik yang berorientasi pada revolusionerisme atau reformisme adalah gerakan-gerakan politik fisik ataupun psikis yang menentang sistem yang berlaku. Dengan kata lain, gerakan-gerakan politik demikian akan bergerak pada jalur-jalur politik non-formal, karena jelas tidak bisa dijalankan melalui jalur-jalur politik formal.

POLITIK FORMAL DAN NON-FORMAL: KASUS INDONESIA

Berbagai aksi di luar mekanisme lembaga-lembaga politik formal telah mewarnai proses pematangan kehidupan politik bangsa Indonesia selama kurang lebih 10 tahun terakhir ini. Dalam hal ini, aksi-aksi politik non-formal itu dapat dipisahkan menjadi dua, yakni aksi-aksi yang bermula dari gerakan sosial; dan aksi-aksi yang pada dasarnya bersifat politis. Namun antara gerakan sosial dan gerakan politik ini tidak tampak jelas pemisahannya, sebab gerakan-gerakan sosial yang selama ini terjadi di Indonesia pada akhirnya cenderung berubah menjadi gerakan politik.

Gerakan sosial dan gerakan politik ini cenderung pula memperlihatkan kesamaan-kesamaan. *Pertama*, gerakan tersebut mempunyai kesamaan dalam menilai perkembangan masyarakat modern. *Kedua*, gerakan ini mempunyai persepsi yang lain tentang aturan politik dan sosial yang berlaku. *Ketiga*, ada aspirasi kepada suatu perubahan sistem sosial politik. *Keempat*, gerakan berusaha menciptakan doktrin tertentu untuk meningkatkan antusiasme dan komitmen guna memperluas kegiatan-kegiatan politik. *Kelima*, gerakan menunjukkan sifat yang kurang terorganisasi dan tidak memiliki keanggotaan tetap atau keanggotaan yang mudah dikenal. *Keenam*, beberapa gerakan ber-

awal dari gerakan sosial terdiri atas suatu variasi kelompok-kelompok politik yang saling berbeda orientasinya.¹³

Munculnya berbagai gejala politik non-formal ini kurang lebih menunjukkan bahwa tingkah-laku politik di sektor non-formal (kemasyarakatan) penataannya cukup sulit. Hal ini berbeda sama sekali dengan tingkah-laku politik di sektor formal, yang menampakkan adanya suatu (sistem) penataan yang cukup efektif. Pola tingkah-laku yang berbeda antara sektor formal dan non-formal pada dasarnya memperlihatkan proses kehidupan politik bangsa yang belum mencapai tingkat integrasi yang mantap. Artinya kegiatan (yang dinyatakan dalam tingkah-laku) antara sektor formal dan non-formal tidak atau belum saling menunjang, bahkan tidak jarang bertentangan sama sekali. Bila hal demikian ini dibiarkan berlarut-larut, (dikhawatirkan) ketidakberesan politik di sektor non-formal pada akhirnya akan menjalar pada suasana politik di sektor formal yang bisa merusak tatanan politik sebagai suatu keseluruhan.

Apabila kenyataan tersebut di atas dikembalikan kepada unit dasar analisa politik, maka akan ditemukan bahwa manusialah sebab utamanya. Segalanya adalah hasil tingkah-laku manusia yang mengundang munculnya konflik fisik, menimbulkan kekacauan dan membangkitkan suasana panas. Peristiwa-peristiwa politik semacam itu pada hakikinya merupakan suatu benturan nilai, antara nilai yang berlaku umum dan nilai khusus. Yang dimaksud dengan nilai umum dalam analisa ini adalah nilai kebangsaan.

Di sektor politik formal tampaknya nilai kebangsaan, yang digali dari nilai-nilai pribadi bangsa Indonesia, dapat diterima karena dipercaya mampu menghantarkan bangsa Indonesia mencapai cita-cita luhurnya dalam masyarakat dan menegara di bumi Nusantara ini. Sementara di sektor politik non-formal, sebagian anggota masyarakat mengalami kesulitan menyesuaikan diri, sebagian atau seluruhnya, dengan nilai kebangsaan itu karena adanya keyakinan bahwa nilai kebangsaan tersebut kurang mampu mengaspirasikan nilai (politik) pribadinya. Pribadi yang tidak menghendaki nilai kebangsaan menjadi dasar pengembangan sistem politik Indonesia tentu akan mengalami konflik nilai dalam dirinya. Di satu pihak, ia harus terikat oleh sistem nilai umum; di lain pihak ia yakin atas nilai pribadinya. Akibatnya, pribadi ini akan merasa terasingkan secara politis atau secara aktif mengasingkan diri dari sistem politik nasional.

¹³Pencerian gerakan ini didasarkan pada analisa Tom Bottomore mengenai ciri-ciri umum gerakan sosial yang berorientasi politis; lihat Tom Bottomore, *op. cit.*, hal. 28-31, 34, 37-38. Ternyata ciri-ciri umum tersebut juga terlihat dalam setiap gerakan (sosial) politik di Indonesia.

POLITIK FORMAL: NILAI KEBANGSAAN

Sistem politik Indonesia adalah sistem politik kebangsaan. Nilai dasarnya adalah kepribadian bangsa Indonesia. Sistem yang demikian ini menekankan kebersamaan pribadi-pribadi bangsa Indonesia yang beraneka-ragam sosio-kulturnya menuju kepada satu kesatuan yang utuh untuk mengejar usaha-usaha mencapai cita-cita dan tujuan bersama yang telah disepakati. Dalam hal ini, kepentingan bangsa lebih diutamakan dari kepentingan pribadi atau golongan. Sistem ini dengan sendirinya menuntut disiplin sosial dan tanggung jawab seluruh lapisan masyarakat sebagai bangsa yang satu, utuh, kokoh dan mandiri. Secara demikian, hakikat dan tujuan sistem politik kebangsaan adalah perkembangan manusia, bukan kekuatan dan kekuasaan.¹⁴ Interaksi antar pribadi (kelompok) sebagai anggota masyarakat dikembangkan atas dasar pola hubungan "simbiose-mutualistik," bukan atas dasar pola hubungan "kompetisi-nonmutualistik."

Dalam pola hubungan kompetisi-nonmutualistik, sikap dan tingkah-laku politik pribadi dalam masyarakat mengarah pada usaha memupuk kekuatan dan mencari kekuasaan. Kehidupan politik tidak lain merupakan "struggle for power," yang pada akhirnya membentuk struktur politik "adu kekuatan" atau struktur politik yang antagonistik. Akibatnya, kehidupan politik (akan) selalu diwarnai dengan ketegangan, kecurigaan, perpecahan, dan tak jarang pertumpahan darah. Pola demikian ini menghantarkan hakikat politik menjadi lepas dari manusia dan masalah kemanusiaan dan justru membawa kontradiksi dalam diri manusia.¹⁵ Tingkah-laku politik anggota masyarakat berkembang ke arah aktif-destruktif, dalam arti selalu berusaha menentang ataupun menghancurkan baik secara fisik maupun non-fisik pihak yang secara sah diberi kewenangan untuk mengendalikan kekuasaan ataupun sistem yang berlaku.

Pengkotakan, kompartementasi ideologi dan konflik-konflik politik yang tumbuh dalam pola hubungan kompetisi-kompetitif menciptakan kehidupan kemanusiaan yang tertutup, yang tidak memungkinkan perkembangan bagi setiap manusia, yang lebih menyempitkan kepentingan umum dan yang menyebabkan terpecahnya bangsa dalam begitu banyak kotak-kotak.¹⁶ Hal ini tidak dikehendaki dalam sistem politik kebangsaan bangsa Indonesia.

¹⁴Sebagai suatu hasil "Kesimpulan Seminar Sosial, Landasan Perombakan Struktur Politik," dirangkum dalam kumpulan tulisan A.M.W. Pranarka, *Menuju Satu Indonesia Baru*, Yogyakarta: Kanisius, 1971, hal. 25-26.

¹⁵*Ibid.*, hal. 24.

¹⁶*Ibid.*, hal. 25.

Dalam kerangka sistem politik kebangsaan, pola hubungan yang hendak dikembangkan adalah pola simbiose-mutualistik. Pola ini menempatkan politik pada perkembangan manusia (human development oriented).¹⁷ Kegiatan-kegiatan langsung ditujukan pada upaya mengangkat harga diri manusia dan menumbuhkan kekuatan-kekuatan yang mempersatukan bangsa, melangkahi kotak-kotak agama dan ideologi. "Power Struggle" ditiadakan, sementara itu perjuangan diarahkan pada kesejahteraan dan ketertiban masyarakat. Ini berarti mengembalikan manusia pada hakikat ber-"politik," yakni suatu usaha yang terus-menerus untuk menghindarkan diri dari pertentangan fisik, dan sementara itu berusaha mendapatkan dan menggunakan alat-alat ekspresi lain yang lebih manusiawi untuk mengembangkan interaksi individual dan sosial.¹⁸ Kehidupan politik yang dikembangkan tidak lain mengacu pada pembangunan manusia seutuhnya, yakni usaha-usaha bersama untuk menciptakan kondisi-kondisi spiritual, sosial, ekonomi, yuridis dan kultural yang memungkinkan setiap anggota masyarakat saling mengembangkan nilai-nilai kemanusiaannya. Dengan demikian tingkah-laku yang tercermin dari pola hubungan ini adalah tingkah laku integratif. Antara pribadi anggota masyarakat saling mendukung dalam suatu kerjasama yang utuh.

Meskipun makna berpolitik, menurut paham kebangsaan itu, berarti dengan memberantas prinsip penggunaan kekerasan, tak dapat dihindari bahwa kekerasan tampaknya tidak bisa diberantas seluruhnya. Kekerasan senantiasa ada, bahkan dalam masyarakat yang paling beradab, terorganisasi, maju ataupun demokratis sekalipun. Tuntutan dari paham kebangsaan yang melandasi sistem politik Indonesia adalah usaha untuk menekan konflik dan kekerasan pada tingkatannya yang paling rendah. Secara demikian, hubungan anggota masyarakat mengarah pada terbentuknya sikap dan tingkah-laku politik yang cenderung terbuka dan tidak atas dasar perbedaan latar belakang primordial dalam bekerjasama.

Di sektor politik formal, pola hubungan tersebut semakin mewarnai interaksi anggota masyarakat yang terlibat secara langsung di dalamnya. Tingkah-laku yang tercermin adalah tingkah-laku integratif. Perjuangan politik mengarah pada usaha melahirkan formula-formula bagi terselenggaranya ketertiban masyarakat dan tercapainya kesejahteraan masyarakat. Dari sektor politik inilah kemudian diformulasikan nilai-nilai umum masyarakat ke dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan umum, yang mengandung unsur kewenangan, ikatan dan paksaan untuk dilaksanakan oleh setiap anggota masyarakat.

¹⁸Maurice Duverger, *op. cit.*, hal. 341.

POLITIK NON-FORMAL: PEMIKIRAN DAN GERAKNYA

Tingkah-laku politik seseorang merupakan perwujudan dari pemahamannya tentang kehidupan politik. Sebagai contoh, pemikiran kebangsaan telah mewujudkan dalam tingkah-laku integratif yang mendasari berkembangnya pola hubungan simbiose-mutualistik. Demikian pula, di sektor politik non-formal tampak adanya beberapa aliran pemikiran politik yang memberi pengaruh pada tingkah-laku politik sebagian anggota masyarakat. Selanjutnya, tingkah-laku ini tercermin dalam gejala-gejala politik di sektor non-formal.

Salah satu aliran pemikiran politik yang secara jelas memberi warna dalam sejarah kehidupan politik bangsa Indonesia sejak awal kemerdekaannya adalah aliran pemikiran politik liberal (Barat). Pemikiran ini menjelaskan bahwa pembangunan politik merupakan suatu proses menuju demokrasi konstitusional dengan atribut-atribut demokrasi liberal di Amerika Serikat dan Inggris. Ia menekankan pentingnya (dibentuknya) partai-partai politik, pemilihan umum, pembagian kekuasaan, konstitusi dan hukum, badan-badan perwakilan dan sebagainya. Demikian pula faktor-faktor seperti etnis, agama, ras, kelas sosial, iklim dan geografi, tradisi politik mendapat tempat yang menonjol. Perjuangan politik tidak lain bertujuan untuk memperoleh kekuasaan.¹⁹

Gerakan atau usaha menuju demokrasi liberal seperti itu, oleh sementara orang dipercaya sebagai proses pembangunan politik yang benar-benar mengarah pada penghargaan martabat manusia sebagai makhluk yang merdeka. Atas dasar konsep pemikiran ini, maka tidaklah mengherankan jika pada awal kemerdekaan hingga menjelang akhir tahun 1960-an, sistem demokrasi liberal tumbuh sebagai suatu mekanisme yang dominan untuk mengatur kehidupan politik bangsa Indonesia. Pilihan ini dapat dipandang sebagai gejala umum bagi negara yang baru saja memperoleh kemerdekaannya dan dihadapkan pada tantangan eksternal (dunia luar) khususnya Barat yang memaksanya menentukan pilihan ini.²⁰

¹⁹Sigid P. Kusumowidagdo, "Suatu Tinjauan terhadap Berbagai Pendekatan Teoretis untuk Pembangunan Politik," *Masyarakat Indonesia*, Tahun VIII, No. 2, 1981, hal. 231-232.

²⁰Pelaksanaan pemikiran demokrasi liberal itu ditandai dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah No. X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945. Pertimbangan utamanya adalah menghapuskan pandangan dunia luar bahwa negara Republik Indonesia bukanlah negara fasis hasil bentukan Jepang. Sementara itu, konsep pemikiran inilah yang tampak begitu dikenal (familiar) pemimpin-pemimpin negara pada waktu itu. Kenyataan menunjukkan bahwa pemimpin-pemimpin negara tersebut pada umumnya adalah hasil dari lembaga pendidikan Barat. Hal ini menunjukkan betapa kuatnya pengaruh pemikiran Barat pada waktu itu. Selanjutnya lihat, Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "Cendekiawan Dunia Ketiga: Orang Barat di Dunia Timur," dalam Aswab Mahasin, Ismed Natsir (penyunting), *Cendekiawan dan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1983, hal. 222.

Akibat pelaksanaan konsep pemikiran tersebut pada tingkah-laku politik anggota masyarakat, baik secara individu maupun kolektif adalah berkembangnya pola hubungan kompetisi-nonmutualistik. Dan dengan demikian sikap anggota atau kelompok dalam masyarakat menjadi tertutup dan non-konformis satu dengan yang lain. Akibat negatif selanjutnya dari pelaksanaan konsep pemikiran ini telah diketahui dan sering kali diceritakan. Namun yang jelas adalah bahwa meskipun dalam kehidupan politik formal bangsa Indonesia menolak penerapan pemikiran politik semacam itu, tetapi masih saja dalam kehidupan politik non-formal adanya aspirasi yang menghendaki penerapan pemikiran tersebut dengan segala macam variasinya.²¹

Pelaksanaan sistem politik demokrasi liberal seperti yang terjadi pada tahun 1950-an, sangat memungkinkan tumbuh dan berkembangnya pemikiran-pemikiran politik, seperti sosialisme dan komunisme. Kurang lebih, pemikiran tersebut bercita-cita menghapuskan segala macam bentuk negara dan pemerintahan, menghapuskan kelas-kelas dalam masyarakat, dan pada akhirnya membentuk masyarakat tanpa kelas, masyarakat dunia. Untuk mencapai cita-cita ini harus dilakukan usaha-usaha perombakan drastis yang menyeluruh melalui suatu revolusi. Revolusi ini harus segera dilakukan untuk mempercepat tercapainya sistem kemasyarakatan yang dicita-citakan itu. Baik di negeri asalnya dan negara-negara Eropa lainnya, pemikiran ini selanjutnya berkembang dengan berbagai revisi dan inovasinya, dan relatif lebih mudah diperkenalkan serta dipopulerkan terutama di negara-negara sedang membangun. Dalam fase perkembangannya saat ini, aspirasi itu menggejala antara lain dalam aliran pemikiran politik Neo-Marxis, teori Dependencia, paham strukturalis dan sebagainya.²² Tampaknya aliran pemikiran ini di Indonesia cukup menarik bagi sementara kalangan dalam masyarakat.

Pengaruh yang terlihat dalam tingkah laku politik, adalah sikap dan tindakan non-konformis serta pemikiran alternatif terhadap tatanan kehidupan masyarakat yang didasarkan pada cita-cita kebangsaan.²³ Pengaruh seperti itu dapat membawa implikasi yang berbentuk gangguan terhadap stabilitas politik yang dibangun untuk memantapkan terlaksananya pembangunan politik kebangsaan.

Aliran pemikiran politik lain yang tampaknya masih berkembang adalah aliran pemikiran politik "keagamaan." Aliran pemikiran ini cenderung tam-

²¹*Suara Karya*, 24 November 1984.

²²Gil Green, *The New Radicalism: Anarchist or Marxist?*, New York: New York International Company, 1971, hal. 36-38.

²³Gejala ini dapat dilihat dari timbulnya pemikiran-pemikiran seperti sosiologi alternatif, kritik-kritik kebudayaan bangsa khususnya Jawa, serta gagasan-gagasan yang mengajukan pilihan-pilihan Jawa-Luar Jawa sebagai alternatif tandingan.

pak pada gejala adanya keinginan dari sementara kalangan untuk menumbuhkan kembali partai-partai politik agama. Gejala lain adalah adanya gagasan dari sementara kalangan yang menekankan pada tujuan dan cita-cita mendirikan negara berdasarkan pada hukum-hukum agama.²⁴

Dasar pemikiran aliran ini menyatakan bahwa dalam ajaran-ajaran agama sebenarnya telah terkandung prinsip-prinsip dasar untuk mengatur negara dan masyarakat, oleh karena itu dalam suatu negara, hukum yang seharusnya berlaku adalah hukum agama yang merupakan suatu kebenaran mutlak yakni kebenaran Illahi. Walau bagaimanapun juga, hukum tanpa agama akan menjadi legalisme mekanistik (tanpa jiwa), sedangkan jika agama tanpa hukum akan kehilangan "dayanya" kepada masyarakat. Aliran pemikiran ini dengan sendirinya telah mendudukan agama sebagai ideologi, sebagai tujuan dan dasar untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Bagi sebagian anggota masyarakat pemikiran ini tampak begitu mengakar sehingga berakibat pada perwujudan tingkah-laku yang non-konformis terhadap pola kehidupan politik kebangsaan yang tidak menghendaki kompartementasi ideologi maupun agama.

Pemikiran-pemikiran tersebut di atas tampak berkembang di sektor politik non-formal. Ini terlihat dalam perkembangan kehidupan politik non-formal yang selama 10 tahun terakhir ini menunjukkan frekuensi dan intensitas yang meningkat. Gejala-gejala politik non-formal ini kurang lebih merupakan refleksi dari salah satu ataupun ketiga pemikiran politik dasar tersebut.

Gejala politik yang lazim bermula dari gerakan sosial tidak menunjukkan latar belakang pemikiran politik yang jelas. Aksi tersebut lebih bersifat massif daripada militansi, sehingga sulit untuk menentukan garis pemikiran politiknya kecuali jika pengamatan didasarkan pada anggapan bahwa tingkah-laku politik massa semata-mata adalah hasil dari manipulasi dan eksploitasi pelaku-pelaku yang berperan sebagai pemimpin atau motivator. Pemimpin dan motivator tidak perlu ikut langsung "turun ke jalan," sebab pada dasarnya mereka telah terwakilkan dalam doktrin, semboyan dan tuntutan gerakan. Oleh karena itu, refleksi pemikiran politiknya dapat ditarik dari tema-tema pokok dalam doktrin, semboyan dan tuntutan-tuntutan. Gejala politik seperti itu terungkap misalnya dalam tema-tema yang diajukan pada berbagai peristiwa politik dan kemasyarakatan seperti masalah-masalah hak berdemo-

²⁴Tentang gejala-gejala semacam ini telah menimbulkan munculnya sinyalemen-sinyalemen dan polemik-polemik tentang, misalnya, tumbuhnya fundamentalisme dalam agama, ada tidaknya konsep "negara" dalam agama, agama dan Pancasila, dan sebagainya. Lihat *Tempo*, 29 September 1984; *Tempo*, 27 Oktober 1984, khususnya kolom wawancara *Tempo* dengan cendekiawan dan tokoh-tokoh keagamaan; lihat juga *Kompas*, 1 Februari 1984; *Pelita*, 1 Desember 1984.

krasi, pemerataan, keadilan, hak-hak asasi, sekularisasi, modernisasi dan sebagainya. Kurang atau lebih tema-tema serupa itu mencerminkan perluasan dari gagasan dasar pemikiran politik yang melandasinya. Dan bila tema-tema itu dijabarkan lebih lanjut akan sampai pada suatu penilaian bahwa sistem ekonomi dan sistem politik yang berlaku di Indonesia harus segera dirombak. Dengan kata lain harus diadakan perombakan baik sistem ekonomi dan sistem politik yang selama ini telah dikembangkan dengan dasar nilai kebangsaan Indonesia.

Penilaian seperti di atas tampaknya didasarkan pada landasan berpikir salah satu atau ketiga pemikiran politik seperti tersebut di atas. Sudah barang tentu ketiga pemikiran politik itu tidak bisa dijadikan sebagai "tolok ukur" pemikiran politik kebangsaan. Bila masing-masing pemikiran itu dihadapkan pada pemikiran politik kebangsaan, hasilnya jelas bertolak belakang seperti terlihat pada tuntutan gerakan yang menghendaki perombakan sistem di atas. Implikasinya adalah tumbuhnya tingkah-laku politik massa yang cenderung non-konformis, aktif dan destruktif terhadap perkembangan kehidupan kenegaraan yang tengah berlangsung.

Pola pemahaman seperti tersebut di atas juga berlaku untuk gejala politik yang pada dasarnya bersifat politis. Pada gejala politik semacam ini arah, tujuan dan sasaran aksi tampak lebih jelas (konkrit). Dalam pola ini baik pemikiran politik keagamaan, liberal dan sosio-komunis akan selalu tercermin dalam setiap gejala politik non-formal yang mereka adakan. Pemikiran politik keagamaan cenderung akan memanfaatkan kondisi dan situasi kemasayarakatan. Pemikiran ini dapat dikembangkan menjadi semacam "pelipur lara" bagi masyarakat yang mengalami kesulitan hidup. Sehingga kebiasaan-kebiasaan yang di luar kebiasaan hidup beragama dianggap sebagai suatu hal yang bertentangan. Dibangun suatu ideologi bahwa agama adalah satu-satunya hal yang bisa memecahkan segala permasalahan.²⁵

Pemikiran politik liberal cenderung pula tampak dalam gerakan politik non-formal dengan tema-tema politik yang berkisar pada masalah-masalah demokrasi, hak asasi, struktur politik dan hak oposisi. Pada dasarnya pemikiran ini beracuan pada dua nilai yaitu martabat manusia dan kebebasan. Martabat manusia mendudukan pribadi sebagai ukuran bagi segalanya, sedang kebebasan merupakan perwujudan dari pribadi sebagai ukuran bagi segalanya (kultus personal). Dengan begitu pribadi dapat bertindak sesuai dengan kemauan dan kehendaknya sendiri tanpa harus menghiraukan kemauan dan kehendak pribadi yang lain.²⁶ Pemikiran ini, jika dipahami betul,

²⁵Lihat *Far Eastern Economic Review* (FEER), September 27, 1984.

²⁶To Thi Anh, *Nilai Budaya Timur dan Barat: Konflik atau Harmoni?* Jakarta: PT Gramedia, 1984, hal. 33-39.

tampak tidak akan pernah dapat dilaksanakan. Kalaupun itu tetap dipaksakan tidak mustahil terjadi benturan-benturan atau konflik-konflik yang berkepanjangan tanpa penyelesaian, kecuali dengan paksaan.

Demikian halnya dengan pemikiran-pemikiran politik yang berlatar belakang paham sosialis atau komunis yang juga cenderung tumbuh dan muncul dalam gerakan politik non-formal. Sarananya adalah menciptakan suasana konflik antara kelompok-kelompok sosio-ekonomis kepada suatu kondisi kehidupan ekonomi yang menurut mereka lebih baik. Tawaran demikian ini dalam masyarakat yang kondisi sosio-ekonomisnya rendah akan sangat mudah diterima dan diyakini kebenarannya. Akibatnya antara lain masyarakat akan mudah dimobilisasi menjadi suatu gerakan massa yang non-konformis, radikal dan revolusioner.

Dua masalah utama dalam kondisi sosio-ekonomis masyarakat yang menyebabkan begitu mudahnya mereka terombang-ambing dalam beberapa orientasi ideologi-politis adalah tingkat dan penyebaran pendidikan dan; tingkat kehidupan ekonomi. Tingkat pendidikan yang relatif rendah dan tingkat penyebaran yang relatif tidak merata menghasilkan rendahnya tingkat pemahaman dan kesadaran politik masyarakat. Ini menyebabkan masyarakat mudah menerima bermacam-macam doktrin politik (tertentu) tanpa mereka sadari. Sementara itu, belum meratanya tingkat kehidupan ekonomi sangat memudahkan timbulnya gesekan-gesekan sosial yang sewaktu-waktu dapat ditumpangi untuk dijadikan konflik sosial-politis yang lebih tajam.

CATATAN PENUTUP

Pada dasarnya gerakan-gerakan politik non-formal yang terjadi dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini di Indonesia mempunyai latar belakang pemikiran politik yang beraneka-ragam. Gerakan-gerakan seperti itu masih mempunyai permasalahan di dalam menentukan sikap terhadap nilai-nilai politik kebangsaan. Karena itu di sektor politik non-formal masih sering bermunculan tingkah-laku politik yang mengarah pada munculnya konflik-konflik (sosial) politik. Sementara itu, di sektor politik formal perilaku politik kebangsaan semakin membaku, bahkan cenderung mengarah pada birokratisasi politik. Akibatnya sektor politik formal dapat menjadi kurang cenderung dalam memberi perhatian pada usaha-usaha pembangunan politik di sektor politik non-formal. Oleh karena itulah kiranya menjadi penting adanya upaya untuk menyeimbangkan kemajuan-kemajuan politik di sektor formal dan di sektor non-formal.

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang tidak pernah berhenti (*unfinished society*). Ia dibangun oleh sejarah masa lampau, namun ia juga harus digerakkan oleh harapan masa depan yang lebih baik. Di sinilah kiranya arti penting pengetahuan atas budaya, sejarah dan cita-cita bangsa Indonesia yang telah dibangun oleh para pendahulu-pendahulunya. Penyelesaian gerakan-gerakan politik non-formal yang aktif-destruktif, revolusioner dan des-integratif akan terpaksa ditangani secara represif manakala gerakan-gerakan itu telah melampaui batas-batas toleransi yang dimungkinkan oleh demokrasi kebangsaan Indonesia. Terkait dengan itu amat pentinglah usaha pendekatan budaya kebangsaan Indonesia, di samping usaha keras memperbaiki kondisi sosio-ekonomi masyarakat Indonesia secara menyeluruh.

Politik Dalam Negeri dan Kaitannya dengan Kebijakan Luar Negeri Indonesia*

Jusuf WANANDI

PENGANTAR

Indonesia terdiri lebih dari 13.000 pulau yang meliputi wilayah sekitar 3.000 mil dari barat ke timur dan 2.000 mil dari utara ke selatan. Penduduknya berjumlah 160 juta yang terdiri dari berbagai suku bangsa dan ras dengan berbagai adat-istiadat dan agama. Sekitar duapertiga jumlah penduduk tinggal di Pulau Jawa yang hanya merupakan 6% dari keseluruhan luas tanahnya. Ini menjadikan Jawa salah satu daerah yang terpadat penduduknya di dunia. Beberapa daerah dan pulau telah berkembang dengan baik, namun beberapa di antaranya terutama di bagian timur Indonesia masih terbelakang.

Walaupun Indonesia telah mencapai kemajuan ekonomi yang pesat dalam kurun waktu 15 tahun terakhir ini, Indonesia masih tergolong negara berkembang dengan penghasilan menengah, yaitu dengan pendapatan per kapita sekitar AS\$450 pada tahun 1983. Secara demografis penduduknya tergolong sangat muda. Oleh sebab itu tantangan yang terbesar bagi negara adalah pengadaan lapangan kerja untuk menyerap tenaga kerja baru yang berjumlah sekitar 2 juta per tahunnya.

Industri ringan Indonesia yang dibangun berdasarkan strategi substitusi impor pada tahun 1970-an, sampai kini belum mencapai tahap kedewasaan. Perluasan industri tidak diikuti dengan pendalaman struktur industri. Dengan demikian industri-industri ini masih tetap amat tergantung pada impor masukan-masukan antara (intermediate inputs) yang dibiayai dengan hasil ekspor minyak. Ketergantungan Indonesia terhadap minyak masih sangat

*Disadur dari kertas kerja untuk Konperchsi Amerika Serikat-ASEAN di Chiangmai, Muang-thai, pada tanggal 7-11 Januari 1985.

besar. Ekspor minyak berkisar sekitar 60% dari pendapatan total ekspor, dan pendapatan yang berasal dari minyak merupakan sumber utama anggaran pemerintah.

Pertumbuhan ekonomi yang bertahan selama 15 tahun terakhir ini telah menaikkan taraf hidup masyarakat secara keseluruhan. Meskipun demikian masa pertumbuhan ekonomi yang tinggi ini juga menimbulkan pendapatan yang tidak merata, terutama di kota-kota besar, termasuk pula kepincangan status sosial dan distribusi kekuatan politik. Semuanya ini agaknya merupakan gejala umum di negara berkembang. Sementara itu juga berlangsung proses perubahan nilai-nilai budaya: masyarakat menjadi lebih terbuka dan oleh karenanya lebih peka terhadap pengaruh-pengaruh dari luar.

Secara keseluruhan kemajuan ekonomi selama 15 tahun terakhir ini telah membawa masalah-masalah baru yang lebih besar dan lebih rumit. Namun sementara itu berbagai kekuatan dan kemampuan baru muncul untuk mengimbangi hal-hal tersebut. Tulisan ini mencoba menguraikan perbandingan kecepatan antara masalah-masalah yang timbul dan akan terus timbul dalam proses pertumbuhan dan perkembangan masyarakat dengan kekuatan dan kemampuan dalam masyarakat sendiri untuk mengatasinya. Penulis beranggapan bahwa masyarakat Indonesia akan mampu dan berhasil mengatasi masalah-masalah tersebut. Dalam proses tentu akan terjadi berbagai keresahan sosial, namun tidak selalu harus menjurus ke revolusi sosial yang bisa menggoyahkan pemerintah.

Bagian akhir tulisan ini mencoba menyoroti implikasi-implikasi yang timbul dari perkembangan-perkembangan tersebut terhadap kebijakan luar negeri Indonesia.

MASALAH-MASALAH YANG DIHADAPI

Masalah-masalah Ekonomi dan Dampaknya terhadap Kestabilan Nasional

Baru pada tahun 1982 Indonesia mulai merasakan akibat-akibat resesi dunia. Tingkat pertumbuhan Produk Nasional Kotor (GDP) merosot menjadi 2,3% per tahun dari rata-rata 7 hingga 8% per tahun pada periode tahun 1979 sampai dengan 1981.

Perekonomian Indonesia, khususnya sektor industrinya, mengalami kemundakan sampai akhir tahun 1984. Diharapkan perbaikan-perbaikan dapat terjadi pada akhir tahun 1985 asalkan harga minyak dapat dipertahankan dan negara-negara industri, khususnya Amerika Serikat dan Jepang, dapat mem-

pertahankan perkembangan ekonominya dan menahan tekanan-tekanan proteksionisme di dalam negeri.

Selain faktor-faktor luar negeri, perekonomian Indonesia juga akan dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang berasal dari dalam. Sejak awal tahun 1983 serangkaian tindakan yang berani telah diambil pemerintah sebagai suatu usaha penyesuaian terhadap menurunnya harga minyak. Tindakan-tindakan tersebut antara lain berupa devaluasi rupiah terhadap dollar sekitar 27%; pengurangan subsidi atas produk-produk minyak dengan menaikkan harga di dalam negeri sebesar 50%; penundaan pelaksanaan proyek-proyek industri berat padat modal dan yang mengandung komponen impor yang tinggi; serangkaian kebijakan untuk peningkatan ekspor non-minyak; liberalisasi parsial dalam sektor perbankan; perubahan sistem pajak; dan secara bertahap disiapkan langkah-langkah menuju liberalisasi ekonomi secara keseluruhan yang memungkinkan sektor swasta memainkan peranan yang lebih besar.

Hasil tindakan-tindakan tersebut di atas bermacam-macam. Secara makro ekonomi, telah dicapai hasil-hasil yang cukup berarti: neraca pembayaran yang semakin kuat dan inflasi dapat ditekan di bawah 10%. Meskipun demikian, implementasi proyek-proyek pembangunan masih menanggung akibat kelambanan birokratis, yang disebabkan sebagian oleh sentralisasi pembuatan keputusan, termasuk sentralisasi dalam usaha untuk mendapatkannya. Selain itu, apa yang disebut sektor informal yang berhasil menyerap sejumlah besar tenaga kerja tidak terampil, mengalami kesulitan karena kebijakan rasionalisasi dari pemerintah. Hal ini terutama terjadi di kota-kota besar.

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa masalah ekonomi utama yang dihadapi dalam jangka pendek adalah ketidakpastian perkembangan ekonomi dunia. Juga karena adanya ketidakpastian di dalam negeri berhubungan dengan beberapa kebijakan pemerintah yang kadangkala membuat masalahnya menjadi lebih pelik.

Meskipun demikian, stabilitas nasional tidak akan terancam apabila target rencana pembangunan yang sekarang (Pelita IV) dapat dicapai, yaitu tingkat pertumbuhan GDP rata-rata 5% per tahun di mana sumber-sumber daya dialokasikan pada kegiatan yang dapat menciptakan kesempatan kerja baru. Sumber-sumber daya yang langka harus digunakan lebih efisien daripada sebelumnya; hal itu mengisyaratkan pentingnya rasionalisasi sektor pemerintah, semakin pentingnya peranan sektor swasta melalui penciptaan keterkaitan dan kerjasama yang lebih erat antara perusahaan-perusahaan besar, menengah dan kecil, terus memperkuat koperasi-koperasi di daerah pedesaan dan dukungan terhadap sektor informal sebagai sarana untuk menyerap tenaga kerja di daerah-daerah perkotaan.

Usaha-usaha lebih lanjut untuk penataan kembali ekonomi perlu dilakukan untuk meningkatkan kemampuan negara mengekspor hasil-hasil non-minyak. Industri harus meningkatkan peranannya dalam ekspor barang-barang jadi dan barang-barang setengah jadi, seperti tekstil, pakaian jadi, barang-barang dari kayu, semen, pupuk, dan hasil-hasil minyak. Memecahkan masalah proteksi yang terdapat di banyak pasaran merupakan tugas berat bagi para eksportir Indonesia. Oleh sebab itu penting pula pengembangan *trading houses* untuk memasukkan komoditi-komoditi tersebut ke pasaran yang baru dan sulit di luar negeri. Demikian juga dibutuhkan pengembangan barang-barang ekspor baru, terutama yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan industri pertanian. Namun ada beberapa hambatan yang harus diatasi dalam bidang ini termasuk kebijaksanaan tentang perolehan tanah, hubungan-hubungan antara jawatan perkebunan dan pemegang saham kecil, juga perlu dibarengi dengan kebijakan kredit yang tepat.

Ada anggapan bahwa dalam skenario perkembangan eksternal yang paling buruk sekalipun, di mana harga minyak turun sampai US\$20 per barrel, kuatnya proteksionisme dan belum teratasinya masalah hutang Dunia Ketiga, Indonesia masih mampu bertahan secara ekonomis. Hal ini disebabkan terutama karena pasar dalam negeri yang luas, perbaikan di sektor pertanian dalam hal penyediaan bahan pangan, dan struktur industrinya yang walaupun masih lemah namun sudah mampu menyediakan produk-produk kebutuhan dasar, seperti pakaian, pupuk dan semen.

Tampaknya sistem politik yang berlaku selama ini akan terus berkembang yang memungkinkan Indonesia mampu mencegah tumbuhnya disintegrasi di dalam negeri sebagai akibat kesulitan ekonomi yang berkepanjangan. Lebih-lebih pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto telah menunjukkan kemampuan untuk menanggulangi krisis-krisis nasional seperti terbukti dari dikeluarkannya beberapa kebijakan di bidang ekonomi yang berani pada tahun 1983 untuk menghadapi perkembangan-perkembangan ekstern yang tidak pasti.

Dibandingkan dengan situasi pada tahun 1965, Indonesia dewasa ini telah berhasil mencapai tingkat ketahanan dalam berbagai bidang kehidupan. Indonesia telah mengembangkan berbagai lembaga politik yang didukung oleh "golongan menengah" yang semakin membesar yang terdiri dari militer, birokrat, kalangan profesional dan dunia bisnis serta mayoritas penduduk di pedesaan.

Masalah-masalah Sosial Politik dan Dampaknya terhadap Stabilitas Nasional

Stabilitas nasional tidak tercapai hanya melalui pembangunan ekonomi. Kenyataannya keberhasilan pembangunan ekonomi membawa masalah-masa-

lah baru yang lebih rumit berkenaan dengan pembagian pendapatan dan kekuasaan politik. Hal ini mempersulit masalah yang memang sudah ada yaitu masalah hubungan antar wilayah, kelompok etnik, suku dan agama serta perbedaan-perbedaan di dalamnya.

Pertanyaan yang timbul sekarang adalah berapa jauh kaum elit yang mendukung pemerintahan kini menyadari kerumitan masalah tersebut dan sekaligus menyadari pentingnya pembangunan sosial dan politik untuk mengatasinya. Pertanyaan lain yang sama pentingnya ialah apakah lembaga-lembaga politik yang ada di Indonesia mampu secara efektif menanggulangi masalah tersebut dan meneruskan sistem pemerintahan sekarang dengan memobilisasikan dukungan dari koalisi yang sama.

Resminya lembaga yang terpenting di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, lembaga eksekutif, dan lembaga-lembaga konstitusional lainnya. Sementara itu, pentingnya lembaga-lembaga politik seperti angkatan bersenjata, Golkar, partai-partai politik, korps pegawai negeri, organisasi massa, lembaga pendidikan, media massa dan kalangan bisnis terletak pada kemampuan mereka dalam mempengaruhi lembaga-lembaga konstitusional untuk dapat menampung perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat.

Angkatan Bersenjata Republik Indonesia

Generasi Angkatan 1960 atau "Generasi Akabri" diharapkan mengambil alih kepemimpinan angkatan bersenjata Indonesia pada tahun 1988. Berbeda dengan Generasi 1945 yang tumbuh dalam revolusi, Generasi 1960 terdiri dari lulusan akademi-akademi militer. Bertalian dengan pergantian generasi ini adalah masalah kesatuan angkatan bersenjata dan kemampuannya untuk menjalankan peranan sosial-politis sebagai pelaksanaan dwifungsinya.

Pengamatan menunjukkan bahwa Generasi 1960 lebih bersatu dibandingkan dengan Generasi 1945 yang sampai tingkat tertentu mencerminkan keanekaragaman dalam masyarakat Indonesia.

Peranan angkatan bersenjata dalam kegiatan-kegiatan politik semakin matang seperti terbukti pada kemampuannya menyesuaikan diri dengan cara berpartisipasi dalam ketiga pemilihan umum yang lalu. ABRI tetap membantu terwujudnya proses pembangunan politik yang lancar namun dukungannya terhadap Golkar makin bersifat tidak langsung. Pada Pemilihan Umum 1982, berbeda dengan Pemilihan Umum tahun 1971 dan 1977, ABRI tidak lagi terlibat dalam kampanye atau kegiatan-kegiatan semacam itu. Ini dapat diartikan bahwa peranan sosial-politik ABRI yang semakin tidak langsung ini

meneerminkan keadaan politik yang semakin stabil. Cara partisipasi politik yang berbeda ini tidak berarti ada perubahan dalam konsep dwifungsi ABRI ataupun perubahan sifat hubungan sipil-militer di Indonesia, yang sampai kini tetap merupakan konsensus nasional.

Secara umum dapat dikatakan bahwa Generasi 1960 lebih bersifat profesional dibandingkan pendahulunya. Mereka telah dapat mempertahankan minat terhadap pembangunan politik melalui sistem pendidikan yang memang diraneang sedemikian rupa, dan memperoleh pengalaman melalui kegiatan-kegiatan teritorial yang ditugaskan pada perwira-perwira muda. Meningkatnya profesionalisme ABRI telah membuat para anggotanya lebih toleran dan dengan demikian meneiptakan angkatan bersenjata yang lebih bersatu. Perkembangan ini semakin nyata disebabkan langkah-langkah penyerderhanaan struktur angkatan bersenjata baru-baru ini.

Dengan meningkatnya profesionalisme ini dapat diharapkan bahwa pada masa mendatang lebih banyak tekanan akan diberikan pada peranan angkatan bersenjata dalam bidang pertahanan. Pergeseran penekanan ini akan dipercepat bila memang dirasakan bahwa ancaman terhadap keamanan nasional dalam kurun waktu 10 sampai 15 tahun mendatang ini bukanlah hanya dari dalam. Apabila benar demikian halnya, kebutuhan pertahanan Indonesia akan berubah dan doktrin pertahanan semesta tidak lagi memadai. Walaupun demikian tidak berarti bahwa ABRI akan kembali ke barak.

Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia

Pembentukan Korpri, korps pegawai negeri, pada tahun 1970-an dirasakan perlu karena lemahnya birokrasi sejak jaman kemerdekaan. Pemerintahan Kolonial Belanda tidak membentuk korps pegawai negeri Indonesia yang efisien seperti yang dilakukan Inggris terhadap koloni-koloninya. Pembentukan birokrasi pada jaman pendudukan Jepang diikuti dengan terjadinya pertentangan yang serius di kalangan birokrasi pada tahun 1950-an dan 1960-an yang disebabkan oleh perebutan kekuasaan terus-menerus antara partai-partai politik.

Cara teknokratik dan birokratik pemerintahan Orde Baru telah memungkinkan birokrasi, yaitu Korpri, menjadi kesatuan yang kuat. Banyak orang mengkhawatirkan perkembangan ini karena dirasakan birokrasi Indonesia semakin kuat dan oleh karenanya menjadi terlalu kaku dan tertutup. Birokrasi semacam ini cenderung menimbulkan rejimentasi masyarakat yang dalam perjalanan waktu biasanya menjadi kurang peka terhadap aspirasi dari bawah dan kurang bisa dipereaya. Dengan demikian tingkah-laku dan tindak-tanduk birokrasi itu sendiri dapat menghambat keberhasilan pelaksanaan kebijakan-

kebijakan pemerintah. Korupsi di kalangan birokrasi menurut pengumpulan pendapat masyarakat dianggap sebagai ancaman yang paling serius terhadap negara. Jika pemerintah tidak berhasil menangani masalah ini secara serius akibatnya dapat mengurangi kepercayaan terhadap pemerintah.

Dalam masyarakat paternalistik seperti Indonesia sekarang ini, tampaknya tidak mudah mengubah status dan peranan birokrasi. Tampaknya tidak mungkin bahwa sistem yang pernah diterapkan pada masa Demokrasi Liberal dari tahun 1950 hingga 1958 ditampilkan lagi. Sebaliknya ABRI dan Golkar sebagai dua kekuatan sosial-politik utama di masyarakat menyadari bahwa mereka seyogyanya berfungsi sebagai pengimbang terhadap peranan birokrasi yang dominan. Bila tidak, Indonesia bisa menjadi negara birokratik yang justru kurang menguntungkan.

Golkar dan Partai-partai Politik

Tahun lalu telah terjadi proses konsolidasi dalam Golkar, baik secara organisatoris maupun kepemimpinannya. Secara organisatoris, pendaftaran keanggotaan dan pengkaderan telah dilakukan. Pimpinan yang baru mengemban tugas untuk mengefisienkan kerjasama antara Golkar dengan ABRI dan Korpri.

Tujuan konsolidasi ini adalah untuk menciptakan Golkar yang independen dan matang sehingga mampu menjalankan tiga fungsi utama: (a) menghimpun dukungan massa untuk dan partisipasi mereka dalam program pembangunan nasional; (b) menyalurkan aspirasi dan pendapat masyarakat; (c) menjalankan kontrol sosial, khususnya terhadap aparatur pemerintah.

Tugas-tugas semacam ini tidaklah mudah, karena Golkar yang independen di satu pihak merupakan pendukung utama pemerintah dan di pihak lain merupakan organisasi yang harus dapat mempertahankan relevansinya bagi masyarakat. Jika Golkar dapat berhasil menjalankan fungsi semacam ini dalam kurun waktu 10 tahun mendatang, maka dapat memegang peran penting dalam mewujudkan aturan permainan demokrasi Pancasila, yang intinya adalah kedaulatan rakyat yang disesuaikan dengan nilai-nilai budaya dan tradisi politik Indonesia.

Kedua partai politik yang lain, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), pada dasarnya mengemban tugas yang sama dengan Golkar. Kedudukan keduanya sebenarnya tidak sesulit Golkar -- yang bertanggung jawab untuk mendukung pemerintah, -- namun mereka kurang mengembangkan usaha-usaha ke arah konsolidasi antara lain karena lebih terbatasnya fasilitas yang mereka terima dari pemerintah, Korpri ataupun ABRI dibandingkan dengan fasilitas-fasilitas yang diterima oleh Golkar.

Partai-partai politik sebenarnya lebih untung dibandingkan dengan Golkar karena secara historis dan tradisional didasarkan pada solidaritas kelompok yang efektif. Dukungan masyarakat untuk partai-partai politik juga bukannya tidak berarti. Pada pemilihan umum yang lalu, PPP dan PDI masing-masing dapat menghimpun sekitar 30% dan 10% jumlah suara. Timbul pertanyaan yang berhubungan dengan peran partai politik dalam demokrasi Pancasila di mana mereka memiliki kesempatan yang memadai untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional, dan pada akhirnya juga untuk berpartisipasi langsung dalam pemerintahan.

Sementara itu kedua partai politik tersebut juga perlu membenahi diri. Sebagian masalahnya berasal dari ketidakpuasan yang berasal dari dalam, khususnya di kalangan generasi muda, yang merasa didominasi terus-menerus oleh generasi yang lebih tua. Sebagian masalah juga berasal dari proses penyatuan dari berbagai partai menjadi hanya dua partai politik, yaitu PPP dan PDI, dan penerimaan Pancasila sebagai asas tunggal partai.

PPP yang terbentuk dari penyatuan berbagai partai Islam dihadapkan pada masalah apakah terbukanya partai tersebut untuk orang-orang yang bukan Islam akan menyebabkan hilangnya pendukung-pendukung tradisionalnya. Bagi PPP tampaknya penerapan Pancasila sebagai asas tunggal tidak akan mengubah struktur dan cara kerja secara drastis untuk tidak menjauhkannya dari para pendukungnya.

Masalah intern PPP yang lain adalah terbatasnya dukungan bagi pimpinan yang sekarang yang terutama berasal dari satu kelompok, yaitu bekas Partai Muslimin Indonesia (Parmusi). Apabila pimpinan yang sekarang ini tidak berhasil membuktikan bahwa mereka dapat melayani kepentingan anggotanya yang lebih luas, pada pemilihan umum mendatang PPP akan menjadi lemah dan jika terjadi demikian merupakan perkembangan yang tidak menguntungkan bagi bangsa.

Ada keprihatinan bahwa melemahnya PPP akan menimbulkan kelompok-kelompok yang merasa terasing yang mencari berbagai cara dan usaha agar didengar, tidak jarang dengan menggunakan cara-cara radikal dan kekerasan. Sejarah telah menunjukkan bahwa gerakan-gerakan semacam ini bisa muncul dalam bentuk yang berbeda-beda dari waktu ke waktu. Seperti halnya gerakan Darul Islam, tuntutan eksplisit gerakan-gerakan radikal ini adalah terbentuknya negara Islam. Pada kesempatan lain tuntutan berupa penerapan hukum Islam bagi pengikutnya melalui peraturan-peraturan pemerintah.

Dengan diterimanya Pancasila sebagai asas tunggal untuk partai-partai, khususnya yang berdasarkan agama, pemerintah berharap bahwa agama tidak lagi digunakan sebagai alat untuk kepentingan dan tujuan politik. Tidak ja-

rang masalah-masalah keagamaan digunakan untuk memobilisasi massa untuk menyatakan sikap yang anti-pemerintah. Peristiwa Tanjung Priok baru-baru ini merupakan suatu contoh digunakannya agama untuk menyatakan ketidakpuasan terhadap keadaan sosial-ekonomi yang ada di daerah yang sangat padat penduduknya itu sebagai akibat beberapa kebijakan rasionalisasi yang dilakukan oleh pemerintah.

PDI belum berhasil mengatasi persoalan-persoalan yang timbul karena penyatuan berbagai partai yang memiliki ideologi yang berbeda-beda. Di antara mereka yang meleburkan diri, Partai Nasional Indonesia adalah yang terbesar dan terpenting secara historis. Namun partai ini belum berhasil menyesuaikan diri terhadap kenyataan atas hilangnya dukungan yang dahulu biasanya didapat dari pemerintah dan kalangan birokrasi. Tambahan lagi adanya persaingan pribadi di antara pemimpin-pemimpinnya.

Bagaimanapun, PDI harus memainkan peranan dalam usaha pembangunan sistem kepartaian yang mantap di Indonesia. Diharapkan bahwa Golkar dan dua partai politik yang lain dapat mewakili semua spektrum aspirasi politik di masyarakat dengan sebaik-baiknya, dengan PDI yang ber-aspirasi kerakyatan, PPP yang konservatif dan Golkar yang moderat yang mewakili golongan profesional dan fungsional.

Lembaga-lembaga Politik yang Lain

Selain partai politik, organisasi-organisasi massa juga wajib menerima Pancasila sebagai asas tunggalnya. Mula-mula usulan ini kurang diterima oleh banyak organisasi pemuda, mahasiswa, dan organisasi massa yang bersifat keagamaan karena dianggap sebagai usaha untuk menghapuskan pluralitas organisasi massa ataupun kehidupan bermasyarakat umumnya. Usulan untuk menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi massa dan partai-partai politik berasal dari Generasi 1945, yang bermaksud mewariskan sistem nasional berdasarkan Pancasila. Hal ini dimaksudkan sebagai usaha untuk mencegah kemungkinan terjadinya perpecahan politik di masa yang akan datang. Sekalipun tujuan sebenarnya mulia, namun pelaksanaan yang terlalu kaku dapat mengarah pada terbentuknya sistem nasional yang monolitik dengan segala aspek negatifnya. Sebaliknya juga diterimanya usulan tersebut secara resmi oleh semua organisasi politik dan organisasi massa tidak secara otomatis memberikan jaminan bahwa konflik-konflik politis dan ideologis tidak akan timbul di kemudian hari.

Organisasi-organisasi massa pada masa lalu berfungsi terutama sebagai organ partai-partai politik dan secara langsung dilibatkan dalam perjuangan politis dan ideologis. Subordinasi semacam ini secara bertahap ditanggalkan

sebagai bagian falsafah politik Orde Baru. Organisasi-organisasi massa harus menjadi independen dan bertujuan untuk memperluas profesionalisme dan fungsionalisme organisasi-organisasi tersebut di Indonesia.

Seiring dengan perkembangan di atas, peranan politik mahasiswa dan universitas juga mengalami perubahan. Universitas bukan lagi ajang bagi politik praktis. Peranan media massa yang didasarkan pada kode etik yang membatasi liputan masalah-masalah peka yang memungkinkan timbulnya konflik di masyarakat memang mungkin tidak ideal namun sejauh ini telah dapat berjalan dengan baik. Media massa Indonesia mungkin pada akhirnya mengikuti ciri media massa Jepang, yang dalam kebebasannya tetap membatasi diri demi kepentingan nasionalnya.

Sektor bisnis swasta dapat memainkan peran penting dalam kehidupan politik. Sektor ini terdiri dari inti golongan menengah yang kian membesar dalam masyarakat yang sedang berkembang dan biasanya menjadi pembawa gagasan-gagasan demokratis. Sektor swasta di Indonesia umumnya masih lemah sudah tumbuh cukup pesat selama dasawarsa terakhir ini berhubungan dengan terbukanya peluang-peluang baru di bidang ekonomi. Peranan sektor swasta dalam pembangunan Indonesia acapkali menjadi sumber pertentangan sehubungan dengan konotasi rasialnya. Pemerintah dan berbagai kelompok dalam masyarakat telah tampil dengan usaha-usahanya untuk mengatasi masalah ini.

Perubahan Nilai-nilai Budaya dan Dampaknya terhadap Pembangunan Nasional

Yang sedang hangat dipermasalahkan dewasa ini adalah bagaimana membangun suatu solidaritas nasional baru untuk menggantikan yang lama, yang lahir dari nasionalisme dan revolusi nasional di bawah pimpinan Generasi 1945.

Jepang merupakan contoh keberhasilan transformasi solidaritas nasionalnya dalam menyesuaikan diri menghadapi kenyataan-kenyataan baru di mana badan-badan usaha modern telah mengambil alih peran kelompok-kelompok tradisional. Pengalaman Jepang tidak dapat diulangi. Sementara itu sejajar Indonesia juga telah membuktikan kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri terhadap nilai-nilai budaya baru dan menyerapnya. Budaya Jawa merupakan contoh proses akulturasi namun masih tetap dapat mempertahankan nilai-nilai budaya yang hakiki.

Budaya Jawa terus memberikan pengaruh besar pada masyarakat Indonesia secara keseluruhan, sebagian alasannya karena sebagian besar penduduk

duknya adalah orang Jawa dan alasan lain adalah banyaknya orang-orang Jawa yang duduk dalam pemerintahan. Masih merupakan tanda tanya apakah budaya Jawa mampu menyesuaikan diri dengan cukup cepat untuk memenuhi tuntutan transformasi budaya menuju modernisasi.

PEMBANGUNAN NASIONAL DAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA

Kebijakan luar negeri Indonesia yang bebas aktif didukung oleh semua kekuatan sosial-politik dan masyarakat luas. Prinsip ini berarti bahwa Indonesia mempertahankan hak untuk menentukan nasib sendiri dan hak untuk menentukan pilihan kebijakan luar negerinya yang diabdikan untuk kepentingan nasional. Tidak dapat disangkal bahwa hubungan ekonomi Indonesia sebagian besar adalah dengan negara-negara Barat dan Jepang. Untuk kepentingan interaksi ekonomi dan kerjasama ekonomi bagi pembangunan Indonesia, kadang-kadang dilakukan kompromi dalam kebijakan luar negerinya. Secara keseluruhan, walaupun terdapat hubungan yang sangat intensif dengan negara-negara Barat dan Jepang, dalam waktu 15 tahun ini Indonesia setidaknya tetap mempertahankan posisi bebas aktifnya. Walaupun kepemimpinan nasional di bawah Presiden Soeharto bersifat pragmatis dalam penerapan kebijakannya, tetapi pandangan kebijakan luar negerinya masih banyak diwarnai semangat nasionalis dan pengalaman-pengalaman semasa perjuangan kemerdekaan.

Pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia di bawah Presiden Soeharto sangat berlawanan dengan penampilan kebijakan luar negeri Presiden Soekarno yang lebih tampil-diri dan revolusioner. Hal ini sampai tingkat tertentu menunjukkan kepribadian yang berbeda di antara kedua presiden tersebut.

Kebijakan luar negeri Presiden Soeharto merupakan bagian dari usaha-usaha pembangunan nasional. Beberapa kritik terhadap sikap tidak tampil-diri yang ditunjukkan oleh Presiden Soeharto, berasal dari orang-orang yang menghendaki peranan Indonesia yang lebih aktif dan tegas di forum-forum internasional, antara lain dalam gerakan non-blok dan dialog Utara-Selatan. Inisiatif Presiden Soeharto untuk kebijakan luar negerinya terutama terarah pada kawasan yang terdekat, yaitu memperbaiki hubungan-hubungan dengan negara tetangga, termasuk penghentian konfrontasi dengan Malaysia dan penandatanganan perjanjian dengan sebagian besar negara tetangga mengenai perbatasan baik laut maupun daratan (kecuali dengan Vietnam dan Australia); dan juga bergabung dalam ASEAN untuk menumbuhkan kepercayaan negara-negara tetangganya. Stabilitas di kawasan sekitar Indonesia dianggap sebagai prasyarat bagi berhasilnya usaha-usaha pembangunan nasional Indonesia.

Keberhasilan ASEAN yang telah menjadi pokok kebijakan luar negeri Indonesia oleh banyak pengamat dianggap sebagai akibat sikap tidak tampil-diri dalam kelompok regional itu walaupun Indonesia sebenarnya memiliki peluang yang lebih besar untuk berbagai hal. Beberapa orang mungkin secara tepat mengharapkan Indonesia mengakhiri sikap tidak tampil-diri dalam kebijakan luar negerinya seiring dengan kemajuan pembangunan nasionalnya, terutama pembangunan ekonomi. Peran yang lebih aktif dan tegas memang tampaknya lebih sesuai bagi kekuatan regional yang punya potensi di Asia Tenggara ini.

Kiranya tidak perlu dipersoalkan lagi bahwa masuknya Timor Timur sebagai bagian Indonesia bukanlah cerminan posisi baru Indonesia. Indonesia tidak memulai inisiatif apa pun tetapi justru dipaksa untuk bertindak sebagai akibat terjadinya perkembangan dan perubahan-perubahan di dalam negeri Portugal.

Sementara itu dilakukannya usaha-usaha untuk memperbaiki hubungan dengan Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur dapat dibenarkan untuk memberikan keseimbangan pada kebijakan luar negeri yang bebas dan aktif. Tujuan utamanya adalah kepentingan ekonomi Indonesia, yaitu mencari pasar dan kesempatan-kesempatan baru untuk kerjasama ekonomi. Tidak ada perubahan drastis dalam posisi kebijakan luar negeri Indonesia sebagai akibat pendekatan-pendekatan baru ini, karena hubungan dengan blok sosialis memang minimal.

Isyu hangat lain adalah tentang akibat-akibat yang mungkin timbul karena pergantian generasi kepemimpinan di Indonesia dalam pandangan luar negerinya. Pengamatan menunjukkan bahwa kepemimpinan yang akan datang baik yang berasal dari angkatan bersenjata maupun sipil, umumnya memiliki sikap yang pada dasarnya sama. Di satu pihak mereka akan merasa berkewajiban menunjukkan tradisi nasionalistis dalam kebijakan luar negeri Indonesia, di pihak lain mereka juga akan lebih berwawasan internasional. Profesionalisme yang makin meningkat serta pendidikan yang lebih baik yang diperoleh pimpinan yang akan datang cenderung membuat mereka makin pragmatis dan kurang ideologis dibandingkan dengan pemimpin-pemimpin yang sekarang.

Ada beberapa implikasi dari perkembangan sikap ini jika memang demikian halnya, yaitu:

- a. Komitmen pimpinan yang baru terhadap ASEAN mungkin tidak akan sebesar komitmen pimpinan yang sekarang yang menganggap ASEAN sebagai hasil usahanya. Pimpinan yang akan datang akan lebih menuntut hasil-hasil konkret dan keuntungan-keuntungan dari keterlibatannya dalam kerjasama regional ini;

- b. Apabila keadaan ekonomi Indonesia secara relatif menurun dibandingkan tahun 1970-an, para pemimpin yang akan datang mungkin akan lebih berpaling ke dalam. Pimpinan ini mungkin akan menggunakan sumber daya yang lebih sedikit untuk kegiatan politik luar negeri dan peningkatan kemampuan militer walaupun mungkin keadaan di luar sudah berubah.

Secara keseluruhan, agaknya tidak akan terdapat perubahan drastis dalam pandangan politik luar negeri. RRC dan Uni Soviet masih tetap dianggap sebagai ancaman yang potensial. Peningkatan pertahanan Jepang seperti yang direncanakan sekarang tidak dianggap membahayakan, walaupun ada kekhawatiran mengenai kemungkinan perluasan Angkatan Laut Jepang sampai ke wilayah perairan Asia Tenggara.

Sikap mereka terhadap Amerika Serikat lebih mendua. Di satu pihak mereka mengakui pentingnya kehadiran Amerika Serikat di kawasan ini bagi stabilitas Asia Tenggara, demikian pula sebagai partner dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Di pihak lain Amerika Serikat sebagai negara adikuasa selalu menimbulkan perasaan kurang sreg.

Walaupun nyatanya generasi yang lebih muda memiliki persepsi ancaman yang agaknya tidak berbeda dengan persepsi generasi sekarang, tampaknya ada dorongan untuk meningkatkan kemampuan militer secara memadai sehingga mampu menghadapi ancaman militer konvensional pada masa-masa mendatang.

KESIMPULAN

Para pemimpin Indonesia yang sekarang tampaknya menyadari banyaknya tantangan yang harus dihadapi oleh negaranya pada masa mendatang, tidak hanya dalam bidang ekonomi tetapi juga dalam bidang politik, sosial, dan budaya. Tampaknya pembangunan ekonomi tetap mendapatkan perhatian utama dari para pemimpin ini. Presiden Soeharto telah menunjukkan kemampuannya mengatasi kesulitan ekonomi dengan mengambil beberapa kebijakan yang kadang-kadang menyakitkan namun perlu. Implementasi kebijakan-kebijakan tersebut dapat berkurang efektivitasnya dalam perjalanan waktu mungkin disebabkan oleh tentangan yang kuat dari kelompok-kelompok kepentingan tertentu ataupun dari kalangan birokrasi sendiri.

Tahun-tahun 1970-an menunjukkan perbaikan yang menyolok dalam pembangunan infrastruktur sosial seperti bidang pendidikan dan kesehatan. Hal ini dimungkinkan karena melimpahnya minyak. Banyak usaha harus dilakukan untuk melanjutkan pembangunan semacam itu.

Pembangunan politik secara serius telah ditingkatkan oleh pemerintah, terutama sebagai cara untuk memantapkan dan menjamin stabilitas nasional di masa mendatang. Kedudukan pemerintah sendiri semakin kukuh dan tampaknya sekarang dapat mengambil sikap yang lebih tenang dan luwes dalam proses pembangunan politik Indonesia.

Pada dasarnya infrastruktur politik Indonesia telah terbentuk sekarang ini. Maksud Generasi 1945 di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto untuk mewariskan sistem nasional berdasarkan Pancasila, seperti yang dimanifestasikan pada penyusunan kembali sistem politik resmi yang sangat berhasil selama kurun waktu 15 tahun terakhir ini, saat ini tengah diuji dengan terjadinya pergantian kepemimpinan nasional secara bertahap yang meliputi berbagai bidang kehidupan: ABRI, birokrasi, Golkar dan partai-partai politik serta organisasi massa.

Bilamana Presiden Soeharto memutuskan untuk tidak memangku jabatan lagi, maka masalah pergantian pimpinan yang diiringi dengan kekacauan politik tidak akan pernah terjadi, karena koalisi dewasa ini yang mendukung Presiden Soeharto telah cukup kuat untuk menguasai keadaan pada masa peralihan.

Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Penilaian Kembali Secara Introspektif*

Donald K. EMMERSON

Dalam cetakan atau dalam pembicaraan, referensi pada "kebijaksanaan dalam negeri" suatu negara jarang dan tidak meyakinkan. Suatu nosi seganjil "kebijaksanaan dalam negeri Indonesia" misalnya, memerlukan spesifikasi: Macam kebijaksanaan apa? Kebijaksanaan pembangunan? Kebijaksanaan keamanan? Kebijaksanaan pendidikan? Kebijaksanaan terhadap siapa? Kaum muda yang menganggur? Orang-orang Muslim politik? Generasi muda perwira-perwira Angkatan Darat? Kebijaksanaan seperti tercermin dalam program mana? Transmigrasi? Keluarga Berencana? Bantuan desa? Kebijaksanaan dalam arti konsep yang diterapkan? Pancasila sebagai suatu asas perkumpulan yang dituntut? Dwifungsi ABRI sebagai suatu rationale untuk prerogatif-prerogatif di luar pertahanan?

Namun sudah jelas bahwa suatu negara mempunyai "suatu kebijaksanaan luar negeri." "Kebijaksanaan dalam negeri Indonesia" kedengaran monolitik secara yang menyesatkan sehingga setahu kami ucapan itu tidak pernah digunakan sebagai nama suatu buku atau karangan; tetapi "kebijaksanaan luar negeri Indonesia" adalah suatu judul populer, yang bahkan dapat dipakai tanpa sub judul untuk menjelaskannya (Leifer 1983; Adam Malik 1972; Hatta 1953).

Di negara terbesar kelima di dunia, dibandingkan dengan soal-soal dalam negeri, diplomasi menyibukkan lebih sedikit kegiatan resmi yang oleh sebab itu juga kurang bermacam-macam. Namun, gagasan yang tepat dan konvensional bahwa Indonesia sesungguhnya mempunyai "suatu kebijaksanaan

*Intisari makalah yang disiapkan untuk Konperensi ASEAN-Amerika Serikat Ketiga yang disponsori bersama oleh Institute of Security and International Studies (Bangkok), Centre for Strategic and International Studies (Jakarta), dan Institute of East Asian Studies (Berkeley) di Chiangmai, Muangthai, 7-11 Januari 1985. Donald K. Emmerson adalah profesor pada Fakultas Politik Universitas Wisconsin.

luar negeri," dan pra-anggapan yang berkaitan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam negeri suatu negara terlalu banyak dan bermacam-macam untuk dicakup dalam suatu istilah tunggal, mendukung suatu kesimpulan kontroversial: bahwa pemerintah Indonesia, sementara ia memperlakukan rakyat dan masalah-masalahnya yang bermacam-macam secara berbeda-beda, bagaimanapun berhasil mendekati bangsa-bangsa dunia yang tak kurang bermacam-macam secara seragam.

Keseragaman dalam politik luar negeri harus ditemukan, tidak diasumsikan. Jakarta -- untuk tidak menyebutkan Tokyo, Washington atau Moskwa -- bisa mempunyai kebijaksanaan luar negeri sebanyak bangsa asing, organisasi internasional dan masalah regional maupun global yang berarti baginya. Mengapa kebijaksanaan Indonesia terhadap Bank Dunia harus mempunyai lebih banyak persamaan dengan kebijaksanaan Indonesia terhadap RRC, misalnya -- daripada asal dari sumber yang sama? Dan bahkan apakah sumbernya benar-benar sama, apabila kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu disusun di bawah pengaruh kelompok-kelompok tertentu yang tak seimbang? Ambil misalnya kaum teknokrat dengan pendidikan Barat yang berkat keahliannya berhak untuk merundingkan jumlah dan syarat-syarat pinjaman internasional Indonesia bagi pembangunan, atau para jenderal anti komunis dan kaum Muslim anti Cina yang berhasil mencegah "pencairan" hubungan dengan Beijing secara yang berlawanan dengan preferensi kaum profesional dalam bidang luar negeri.

Namun, keinginan si analis untuk menguraikan tetap lebih lemah dalam urusan luar negeri daripada dalam urusan dalam negeri. Sebabnya ialah karena perbedaan-perbedaan intern tidak begitu penting untuk hubungan internasional seperti dipikirkan dan dilaporkan secara khas, sementara perbedaan-perbedaan itu menyibukkan pengamat urusan politik dalam negeri. Dalam model bumi ahli geostrategi sebagai suatu permainan catur, untuk mengutip suatu kasus ekstrem, masing-masing negara bangsa adalah satu satuan dengan sejumlah langkah terbatas yang harus dijabarkan dalam keseluruhannya dari aturan-aturan permainan di luar satuan itu. "Kebijaksanaan luar negeri" suatu menteri yang bergerak secara diagonal dalam dunia dua dimensi semacam itu tidak dapat dipersoalkan lagi.

Metafor-metafor catur tidak menyiapkan pemakainya untuk kemungkinan bahwa komposisi suatu benteng kayu yang sederhana dan mati dalam kenyataan adalah kompleks, bermacam-macam dan bisa berubah-ubah (volatile), atau bahwa langkah-langkah "kebijaksanaan luar negeri"-nya bisa ditentukan dari dalam, paling tidak untuk sebagian.

Dan kalau teori permainan tampak terlalu esoteris untuk menjadi sesuatu selain orang-orangan dalam konteks ini, ingatlah betapa biasalah dalam jur-

nalisme dan keserjanaan bidang luar negeri, termasuk ulasan ini, kekeliruan-kekeliruan anthropomorphisme yang tersirat dalam personifikasi suatu ibukota atau suatu perhimpunan supranasional sebagai suatu aktor tunggal, seperti dalam: "Kuala Lumpur mendahului menawarkan perdamaian kepada Hanoi menyusul jatuhnya Saigon" (Scalapino and Wanandi, eds. 1982: 167, "Beijing mengira bahwa Hanoi harus mengalah" (152), "ASEAN menunjukkan keyakinannya" (8), "usaha-usaha Tokyo" (188), "rencana-rencana Jakarta" (158), "tujuan Beijing" (162), "alasan-alasan Kuala Lumpur untuk agak toleran terhadap Hanoi" (167), "Jakarta dan Kuala Lumpur ingin percaya" (170), "agar Washington mengambil langkah pertama" (192), dan "Moskwa berusaha mencapai tujuannya" (217).¹

Dengan menunjukkan kesempatan dan kemauan, metafor-metafor ini lebih baik daripada nosi buah catur bahwa bangsa-bangsa diprogramkan sebelumnya untuk melakukan jumlah langkah yang sangat terbatas di bawah pengarah dari luar sepenuhnya. Tetapi tekanan dalam contoh-contoh ini pada "tujuan," "rencana-rencana," dan "alasan-alasan" adalah juga problematik, karena istilah-istilah itu menganggap "perilaku" kebijaksanaan luar negeri menghasilkan suatu kalkulus sarana-tujuan jangka panjang yang direncanakan yang tidak mengungkapkan sejauh mana suatu "keputusan" kebijaksanaan luar negeri tertentu bisa merupakan hasil untung-untungan suatu kombinasi ketidakacuhan, emosi dan kebetulan yang unik dan tak stabil.

Sudah barang tentu orang dapat memindahkan argumen untuk maksud dan logika sinoptik dalam urusan luar negeri dari alasan-alasan empiris ke alasan-alasan normatif, dengan mengatakan bahwa bahkan kalau bangsa-bangsa tidak mempunyai tujuan, mereka harus mempunyai. Club of Rome menunjukkan sejauh mana mungkin pergi ke arah ini dalam suatu laporan yang menilai bangsa-bangsa berdasarkan soal apakah tujuan mereka "bertanggungjawab secara global" atau kepentingan mereka sendiri. Dari 19 negara yang dinilai dengan skala 10 sampai 0, dari yang paling banyak sampai yang paling sedikit bertanggungjawab, RRC menduduki tempat teratas dengan 7,0, sedangkan Indonesia di tengah dengan 4,7. Amerika Serikat dengan 3,1 dianggap sebagai bangsa yang paling egosentris dalam kelompok itu (Laszlo et al. 1977, bab 16, khususnya hal. 323, 326, 339, dan 363).²

¹Kami mengutip ilustrasi-ilustrasi ini bukan untuk mengeritik pengarangnya, dan juga bukan untuk menganjurkan bahasa yang lebih literer, tetapi untuk mengingatkan kita pada biaya analitis kesenangan gaya.

²Mengenai Indonesia, para pengarang mengecam pemerintah karena mengandalkan modal dan pendidikan asing, dan membiayai pembangunan dengan mengeksport minyak, bahan mineral dan hasil perkebunan, dalam kontras dengan "kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lebih melihat ke depan" yang dikatakan merupakan ciri pertanian Indonesia, "di mana swa-sembedana produksi

Para pengamat urusan luar negeri tidak dapat diharap menghindari metafor-metafor maksud nasional, dan kami juga tidak berkeberatan terhadap perbandingan-perbandingan lintas nasional (lihat Emmerson 1985). Akan tetapi para ilmuwan yang menilai bangsa-bangsa harus mengakui adanya distorsi-distorsi empiris dan normatif dalam kegiatan itu, bukan saja demi kewajaran terhadap pembaca, tetapi juga untuk membuat penulis tetap terbuka untuk cara-cara lain yang mungkin lebih baik untuk berbicara tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan dan membatasi apa yang rasional atau bertanggung jawab dan apa yang tidak.

Dalam kontras dengan disebutnya kapitalisme industrial oleh Club of Rome sebagai irasional dan tak bertanggung jawab dalam konteks global, penyimpangan-penyimpangan dari model rasional dalam politik luar negeri lebih sering menemukan contohnya dalam pikiran Barat pada apa yang tampak sebagai pribadi-pribadi Dunia Ketiga yang menyimpang: Idi Amin, Muammar Kadafi, Ayatullah Khomeini atau Soekarno.

Diintensifkan oleh media massa Barat yang sensasional, pengejawantahan model non-rasional dalam oknum-oknum asing yang kebanyakan diambil dari Dunia Ketiga itu memperkuat asumsi bahwa sementara rasionalitas politik luar negeri itu merupakan suatu milik *struktural* negara-negara maju (Barat), irasionalitas adalah khas pada kepemimpinan *personal* banyak negara kurang berkembang (non-Barat). Asumsi semacam itu pada gilirannya berarti bahwa pengurangan dalam patologi urusan dunia di masa mendatang akan banyak bergantung pada kesediaan dan kemampuan bangsa-bangsa kurang berkembang Dunia Ketiga untuk mengambil alih sistem-sistem maju-industrial-demokratis yang telah meminimalkan munculnya atau paling tidak mengurangi kekuasaan pemimpin-pemimpin yang tak sehat pikirannya di Dunia Pertama.

Literatur mengenai hubungan internasional secara melimpah menggambarkan personifikasi penyimpangan dari rasionalitas modern-demokratis. Legg dan Morrison (1971), misalnya membatasi "suatu kebijaksanaan luar negeri" sebagai "serangkaian sasaran eksplisit atau implisit mengenai dunia di

beras merupakan suatu tujuan utama." Laporan itu juga mengeritik para penguasa karena mengabaikan pertimbangan-pertimbangan lingkungan dan berusaha memerangi ketidakseimbangan terutama dengan anjuran agar para pejabat hidup lebih sederhana dan agar orang-orang bisnis mengadakan usaha patungan dengan orang asing. Para pemimpin agama Islam dikatakan mempunyai "pandangan-pandangan yang lebih maju," tetapi tanpa kekuasaan untuk melaksanakannya (Laszlo dll. 1977: 362). Dengan kata lain, menurut laporan itu, usaha untuk mencapai pertumbuhan di bawah pimpinan ekspor dalam suatu ekonomi yang terbuka untuk bantuan dan investasi asing adalah buruk, dibandingkan dengan substitusi impor, swa-sembada dan campur tangan pemerintah untuk memajukan persamaan, yang baik. Karena menolak nasihat ini sejak ranking diumumkan, pada tahun 1985, Cina menurut dugaan akan dihukum dengan skor yang lebih rendah, kendati kemajuan dramatis dalam produksi pangan yang dicapai di negeri itu berkat suatu orientasi yang lebih kapitalis.

luar perbatasan suatu satuan sosial tertentu dan serangkaian strategi dan taktik yang dimaksud untuk mencapai sasaran-sasaran itu" (133). Para penulis mencatat bahwa "sementara tujuan dan sasaran adalah hasil irasional supernasionalisme, kebanggaan atau paranoya nasional, amarah dan nafsu untuk membalas, dan kebutuhan-kebutuhan atau obsesi-obsesi kepribadian para pembuat keputusan kunci khususnya di negara-negara di mana kekuasaan membuat keputusan sangat terpusat" (167). Tetapi "model rasional" itu masih merupakan suatu "pedoman umum bagaimana kebijaksanaan dibuat -- dalam optimum keadaan -- dalam suatu masyarakat modern" yang berguna (170-171).

Kalau Amerika Serikat kira-kira merupakan suatu masyarakat modern di mana terdapat kondisi politik luar negeri yang optimal, orang bisa bertanya, mengapa permusuhan pemerintah Reagan terhadap Nikaragua Sandinista bercirikan kebanggaan dan paranoya? Berlanjutnya pengaruh emosi atas politik luar negeri Amerika mengingkari gagasan bahwa supernasionalisme adalah suatu penyakit transisi menuju sifat modern. Kalau struktur demokrasi industrial maju adalah jaminan terbaik terhadap megalomania dalam politik luar negeri, bagaimana Adolf Hitler bisa mendapat kekuasaan di Jerman Weimar? Dan kalau irasionalitas adalah khas-kepribadian, mengapa struktur pembuatan keputusan Amerika yang dianggap maju gagal mengarahkan kembali langkah-langkah Washington yang terus meningkat dalam kekusutan Vietnam?³

Kami meragukan bahwa kekecualian-kekecualian ini hanya membuktikan kelaziman. Tetapi maksud kami menjelaskan standar ganda yang cenderung untuk menentukan penerapan model rasional itu bukanlah pertama-tama menantang standar itu di negerinya sendiri, yaitu dengan contoh-contoh Barat. Lebih relevan dalam hubungan ini adalah cara bagaimana model itu bisa menghambat pemahaman politik luar negeri Indonesia.

Selanjutnya kita akan membicarakan contoh penerapan salah model rasional semacam itu pada Indonesia: kebijaksanaan konvensional di antara banyak pengamat Jakarta, khususnya di Washington, bahwa *Orde Baru mendatangkan rasionalitas yang lebih besar dalam politik luar negeri Indonesia*, menyusul irasionalitas pendekatan Soekarno yang flamboyan dan merugikan diri terhadap dunia. Dalam menentang pandangan ini, kami menyinggung dan menantang secara singkat, tetapi karena kekurangan ruang tidak akan menganalisa secara penuh, suatu kebijaksanaan konvensional lain: bahwa *segi*

³Kami tidak menolak secara mutlak gagasan bahwa "sistem itu berjalan" (Gelb, 1971). Tetapi kami mengatakan bahwa sistem itu berjalan jauh lebih lambat, dalam arti tahun, hidup, dan pengeluaran, daripada argumen untuk rasionalitas sebagai milik struktural akan mendorong kita untuk mengharapkan.

pandangan Orde Baru yang paling kurang rasional mengenai soal-soal dunia adalah keengganan untuk mengakomodasi Cina, suatu sikap yang merugikan kepentingan nasional Indonesia dengan mencegah perbaikan hubungan dengan Beijing.

Ini memang penilaian-penilaian yang dapat dipertahankan. Tetapi penilaian-penilaian itu *mengabaikan konteks dalam negeri politik luar negeri, dan memaksakan pada Indonesia rasionalitas tujuan-tujuan yang dinilai tinggi oleh pengamat, dan bukannya rasionalitas sarana-sarana yang melayani tujuan-tujuan yang penting untuk diamati.*

Argumentasi untuk rasionalitas politik luar negeri Orde Baru dan irasionalitas politik luar negeri Orde Lama diajukan secara implisit atau eksplisit sebagai berikut:

Kalau perdamaian regional itu suatu tujuan yang baik, keputusan Soeharto untuk meninggalkan konfrontasi Soekarno dengan Malaysia adalah rasional karena mempermudah dicapainya tujuan itu. Demikianpun, kalau kerjasama internasional itu suatu tujuan rasional, Soekarno bertindak secara irasional dengan menarik Indonesia dari PBB, seperti Soeharto bertindak secara bertanggung jawab dengan memasuki kembali badan itu. Demikianpun, kalau masuk akal ingin meningkatkan kesejahteraan material, Soeharto bertindak secara lebih rasional daripada Soekarno dengan membuka Indonesia kembali untuk bantuan Barat guna mencapainya.

Berdasarkan logika yang lebih kasar dan secara demikian lebih khas implisit, orang juga dapat mengatakan bahwa selama Amerika Serikat adalah ekonomi dunia yang paling kuat, adalah masuk akal ingin bersahabat dengan Washington, dan oleh sebab tujuan ini juga dilayani secara lebih baik sejak 1966, maka Orde Baru bertindak lebih rasional dalam politik luar negeri daripada Orde Lama.

Kesukaran dengan penalaran ini adalah rangkap tiga. *Pertama*, dengan syarat-syaratnya sendiri yang dibatasi tujuan, ia membesar-besarkan irasionalitas politik luar negeri Soekarno dan rasionalitas politik luar negeri Soeharto. *Kedua*, ia melupakan kemungkinan bahwa, dari kedudukan definisi rasionalitas berdasarkan sarana-sarana yang menguntungkan sebagai jauhnya suatu kebijaksanaan tertentu menunjang suatu tujuan tertentu, entah tujuan itu dianggap "rasional" atau "bertanggung jawab" oleh analis atau tidak, perilaku internasional Indonesia di bawah Demokrasi Terpimpin bisa masuk akal. *Ketiga*, suatu penilaian yang berkisar pada tujuan bahwa Indonesia telah bertindak lebih rasional dalam urusan luar negeri di bawah Soeharto daripada di bawah pendahulunya mengabaikan keunggulan pertimbangan-pertimbangan domestik, yang bila dimasukkan dalam suatu pemahaman

politik luar negeri Orde Lama dan Baru yang lebih luas mengurangi penampilan perbedaan antara keduanya.

Bersama kecantikan, "rasionalitas" dan "tanggung jawab" terletak dalam mata pengamat, khususnya bila istilah-istilah itu digunakan untuk melukiskan "kebaikan" suatu tujuan dan bukannya kemampuan (netral dari segi moral) suatu metode untuk mencapai tujuan itu. Dan oleh sebab "kebaikan" tujuan-tujuan sebagian adalah suatu fungsi kekaburannya yang mengundang konsensus -- siapa dapat berkeberatan terhadap perdamaian regional atau kerjasama internasional? -- makin rasional kelihatannya suatu tujuan politik luar negeri, makin sedikit rasionalitas mengadakan diskriminasi antara rezim-rezim, entah secara lintas-nasional pada titik yang sama dalam waktu, entah dalam bangsa yang sama sepanjang waktu.⁴

⁴Demikianpun, persetujuan mengenai tidak bertanggungjawabnya akibat yang mendatangkan malapetaka dalam urusan dunia belum tentu mempermudah analisa perbandingan politik luar negeri yang rasional lawan yang irasional. Dari kenyataan, bahwa tiada negara di dunia, bahkan Iran Khomeini pun tidak, yang lebih senang dengan penghancuran global, tidak dapat disimpulkan bahwa tujuan-tujuan politik luar negeri semua negara itu rasional.

Adalah menarik sementara konsensus yang mendukung tujuan-tujuan yang jelas bertanggung jawab berdasarkan kekaburan -- "perdamaian" dan "kerjasama" sebagai tujuan-tujuan abstrak -- konsensus yang menentang tujuan-tujuan yang jelas irasional cenderung untuk diperkuat dengan perincian yang menakutkan mengenai seperti apakah suatu "musim dingin nuklir" atau "hari berikutnya" yang mengerikan. Dalam arti ini, sifat spesifik kejahatan dan ketidakjelasan kebalighiaan keduanya menghambat pengertian, dengan membuat lebih sulit menyatakan pikiran-pikiran kedua mengenai probabilitas bencana, atau jenis-jenis perdamaian, atau syarat-syarat kerjasama -- seolah-olah lebih baik tidak berdebat mengenai probabilitas dan bentuk Armageddon atau firdaus agar akibat-akibat ini masing-masing tidak dipercepat atau ditunda.

Tak bertanggungjawabnya tujuan-tujuan yang lebih biasa dan kurang mengakhiri argumen berasal dari suatu penilaian negatif mengenai akibat-akibat tujuan-tujuan itu sebagai sebab akibat-akibat yang lebih lanjut. Perumbuhan ekonomi dan pertahanan nasional adalah tujuan-tujuan Amerika yang tak bertanggungjawab, untuk menguraikan dengan kata-kata sendiri laporan Club of Rome, sejauh yang pertama menguras dan mengotori sumber-sumber daya global sementara yang kedua mengancam akan meniadakan umat manusia. Rasionalitas yang berkisar pada tujuan dalam arti planetar akhir ini adalah suatu argumen moral melawan bunuh diri.

Tak terpikirkannya apokalips di mana rantai sebab musabab yang panjang diandaikan akan berakhir tidak boleh menjera pikiran mengenai ketepatan asumsi-asumsi yang menghubungkan aksi dengan akibat dalam suatu kaitan tertentu. Apakah perencanaan dan perlucutan senjata -- katakan sebagai lawan spontanitas dan penangkalan -- perlu untuk kelangsungan hidup umat manusia tetap merupakan suatu persoalan yang dapat diperdebatkan secara konstruktif.

Hanya melalui rasionalitas sarana-sarana, dengan kata lain, dengan mengetahui akibat-akibat tindakan akibat irasional dapat dihindari. Kenyataan bahwa bencana (cataclysm) yang dirakuti terletak di hari depan, dan bahwa oleh sebab itu akan selalu ada kemungkinan yang tak dapat disangkal bahwa ia akan terjadi, bukanlah alasan untuk meninggalkan ilmu pengetahuan dalam urusan luar negeri. Sebaliknya, besarnya taruhan mewajibkan studi ilmiah mengenai politik luar negeri.

Dari sudut pandangan Soekarno, ancaman yang sebenarnya terhadap perdamaian regional tidak datang dari Jakarta dan perlawanannya terhadap usul federasi Malaysia, tetapi dari usul itu sendiri dan para sponsornya. Ekses-ekses retorikanya di telinga orang Barat kedengaran nyaris sebagai keributan orang gila yang kelihatannya menyangkal gagasan perdamaian regional itu sendiri, untuk tidak menyebutkan maksud mengganggu stabilitas di belakang infiltrasi personal militer Indonesia di Kalimantan Utara atau di seberang Selat Malaka. Akan tetapi di bawah bombas kata-kata itu dan serangan-serangan yang kadang-kadang dilakukan sehubungan dengan *Konfrontasi* dengan Malaysia pada tahun 1960-an terdapat keprihatinan keamanan yang masih kelihatan di bawah permukaan kata-kata dan perilaku politik luar negeri Indonesia pada tahun 1980-an yang banyak berbeda secara menyolok.

Dengan memasukkan pangkalan militer Inggris yang utama di Asia, dan dengan mengikat tetangga Indonesia secara ekonomi dan militer dengan London, proyek Malaysia itu kelihatan mensahkan dan memperpanjang peluang bagi intervensi negara besar di kawasan, sehingga prospek perdamaian regional dipersulit. Terlepas dari gagasan yang menyusahkan bahwa Malaysia secara demikian bisa mempermudah suatu "strategi Singapura" kelak atas nama kepentingan-kepentingan imperialis, sifat "Cina" pulau itu menimbulkan pertanyaan apakah penyatuan Serawak dan Sabah dengan Malaya, bukannya menenggelamkan Singapura dalam suatu laut Malaya, melainkan bisa memberikan dukungan yang lebih besar di Laut Cina Selatan pada usaha melaksanakan maksud-maksud "Cina" di kawasan, termasuk akses yang lebih luas dan bisa mengganggu stabilitas pada minoritas etnis Cina Indonesia sendiri. Akhirnya, dengan membuka kemungkinan bahwa pasukan Inggris dan Malaysia dapat digunakan di lain tempat di Asia Tenggara, tanpa konsultasi lebih dahulu dengan Indonesia, perjanjian pertahanan bilateral Malaysia dengan Inggris tampak mengurangi ruang tanggung jawab Indonesia untuk keamanan di kawasan.

Politik luar negeri Orde Baru menggemakan masing-masing keprihatinan ini: konsep "ketahanan nasional" (lihat bawah) dan ZOPFAN (Asia Tenggara sebagai zona damai, bebas dan netral), yang tertanam teguh dalam kosa kata politik luar negeri Indonesia pada tahun 1970-an dan 1980-an, mengungkapkan kembali keinginan Soekarno untuk memperkuat kemampuan kawasan untuk menentang keterlibatan dalam konflik-konflik superpower.⁵ Kecuali jumlah "tiga" di mana harus terdapat "enam," pernyataan

⁵Sebagai jawaban bisa dikatakan bahwa Presiden Soekarno selama *Konfrontasi* adalah "pro-Soviet" dan bahwa oleh sebab itu pengurangan penetrasi Asia Tenggara oleh superpower bukanlah tujuannya. Tetapi selain daripada bukti, sesudah kampanye Irian Barat, bahwa hubungan Jakarta dengan Moskwa menjadi dingin, sedangkan hubungannya dengan Beijing menjadi hangat, kita harus ingat bahwa pada tahun 1960-an pihak Soviet dalam Perang Dingin masih sangat ku-

berikut bisa dibuat bukan oleh pemimpin-pemimpin Indonesia, Malaya, dan Pilipina pada tahun 1963 atas nama "Maphilindo" tetapi oleh mereka dan rekan-rekan mereka dari Brunei, Singapura, dan Muangthai pada tahun 1984 atas nama ASEAN: "Tanggung jawab untuk menyelamatkan kemerdekaan nasional ketiga negara itu dan perdamaian serta keamanan di kawasan mereka pertama-tama terletak di tangan pemerintah-pemerintah dan rakyat negara-negara yang bersangkutan" (Indonesia 1964: 31; seperti dikutip oleh Leifer 1983: 88).

Berlawanan dengan pengaitan politik luar negeri yang menyeleweng dengan oknum-oknum Dunia Ketiga yang menyimpang, perlawanan Soekarno terhadap keanggotaan Singapura dalam Malaysia adalah sungguh-sungguh non-rasial. Tetapi antipati Indonesia terhadap bergabungnya Singapura dengan Malaysia mengungkapkan, khususnya di kalangan militer, kekhawatiran bahwa komposisi etnis Singapura bisa mempermudah ekspansi orang-orang Cina perantauan, atau ekspansi Cina di luar negeri -- dan kecurigaan bahwa prospek-prospek itu bisa saling mendatangkan secara yang merugikan perdamaian regional. Keprihatinan semacam itu juga tidak mereda dalam benak militer akibat kedudukan strategis Singapura dalam suatu negara baru yang akan berlokasi mengangkang pada gerbang kepulauan Indonesia yang sangat banyak dilewati.

Kekhawatiran serupa masih merupakan ciri pemikiran tokoh-tokoh Indonesia, khususnya karena kini lebih banyak lagi jenderal telah menjadi politisi.

Kami tidak bermaksud memperkecil arti pergeseran pada tahun 1965-1966 dari Singapura ke Beijing sebagai sasaran terbuka permusuhan Jakarta ataupun meremehkan dalamnya pendekatan yang dicapai Singapura dan Indonesia dalam tubuh ASEAN. Tetapi huru-hara yang terjadi di Indonesia tahun 1968 untuk memprotes Singapura menggantung dua orang marinir Indonesia untuk tindakan-tindakan sabotase yang dilakukan dalam *Konfrontasi*; keengganan Indonesia untuk mengizinkan Singapura membuat mesin dengan sedikit tenaga kuda untuk pasaran kepulauan; dan berlanjutnya kerawanan warga negara Indonesia keturunan Cina terhadap kekerasan sporadis -- semuanya itu menunjukkan berlanjutnya kekhawatiran rasial sebagai suatu kondisi di bawahnya yang relevan untuk kebijaksanaan. Jakarta dan Beijing tidak lagi begitu jauh satu sama lain seperti menyusul penggantian Orde Lama oleh Orde Baru secara berdarah. Tetapi sampai hubungan

rang diwakili di kawasan, khususnya dibandingkan dengan terlibatnya Amerika dalam perang di Vietnam, begitu rupa sehingga dapat dikatakan bahwa Washington pada waktu itu adalah ancaman yang lebih besar, atau setidaknya tidaknya paling langsung, terhadap perdamaian regional.

diplomasi dicairkan, orang dapat meragukan derasialisasi "faktor Cina" dalam politik luar negeri Indonesia.⁶

Akhirnya, ketika Soekarno menafsirkan perdamaian regional dari segi tanggung jawab khusus Indonesia untuk keamanan lingkungan Asia Tenggara, dan secara implisit menyatakan bagi negaranya suatu status yang sesuai dengan ukuran dan sumber-sumber dayanya, ia membuat suatu catatan lain yang akan bertahan lebih lama daripada pemerintahannya. Kadang-kadang implikasi ini diungkapkan secara tak jelas, seperti dalam penegasannya bahwa Indonesia berhak untuk diajak berkonsultasi mengenai perubahan-perubahan dalam status quo regional dan tanggung jawab "utama"nya, bersama Pilipina dan Malaya, untuk melindungi keamanan regional (Soekarno 1963b: 594). Pada kesempatan-kesempatan lain, jurubicara pemerintah tidak begitu berhati-hati, seperti ketika menteri penerangan Soekarno membela *Konfrontasi* dari segi panggilan bangsa Indonesia, yang lima dan sepuluh kali lebih besar dari bangsa Pilipina dan Malaya, untuk menjadi kekuatan "terkemuka" di Asia Tenggara (Abdulgani 1963).

Bukan maksud kami membesar-besarkan paralel antara ASEAN dan Maphilindo. Pada tahun 1985, ASEAN akan berusia dua dasawarsa. Pada tahun 1963, gagasan Maphilindo belum berusia dua bulan sebelum dijadikan huruf mati oleh kesadaran Jakarta bahwa negara yang paling besar potensinya di kawasan tidak mampu mencegah pembentukan Malaysia.

Namun, kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri Orde Baru terus menunjukkan apa yang oleh Leifer (1983) dengan tepat disebut suatu perasaan "regional entitlement" (hak regional). Ilustrasinya adalah usaha pemerintah Soeharto untuk mensahkan dan melaksanakan Wawasan Nusantara -- suatu pengertian kedaulatan maritim yang berawal tahun 1950-an, menuntut pembuatan suatu peta maritim Asia Tenggara yang baru, dan bisa digunakan untuk menjauhkan dari Singapura satu-satunya hal yang dibutuhkan ekonomi pulau yang terkurung landasan kontinental itu: perdagangan.

Akhirnya perlu diingat rationale resmi di belakang integrasi Timor Timur dengan kekerasan pada tahun 1965-1976 menjadi bagian Indonesia. Seperti diterangkan oleh harian Angkatan Darat, *Berita Yudha* bulan Agustus 1974, lebih dari setahun sebelum invasi itu, Indonesia tidak menginginkan bekas jajahan Portugis itu menjadi "milik atau alat untuk kepentingan negara-negara besar, yang bisa mengganggu lingkungan tetangga kita tanpa kita sadari secukupnya untuk menghindarinya" (dikutip oleh MacDonald 1980: 194).

⁶Argumen ini tidak dimaksud untuk mengisyaratkan bahwa hubungan kebijaksanaan Indonesia terhadap Cina mempunyai dan tetap mempunyai segi rasial sehingga tentu irasional. Mengenai soal "kebijaksanaan konvensional" kedua ini lihat uraian berikutnya.

Sepuluh tahun lebih dahulu, dalam referensi pada Singapura, pers Soekarno bisa menulis hal yang sama -- dengan perbedaan pokok bahwa sementara kaum kapitalis-imperialis Barat bisa bersembunyi dalam kuda Troya Singapura, Timor yang miskin mengandung suatu kekosongan yang bisa diisi oleh kaum Marxis-Leninis dalam liga dengan Uni Soviet atau RRC.

Terlepas dari kesinambungan yang diisyaratkan oleh tema-tema ini dalam politik luar negeri Indonesia -- perhatian untuk *otonomi regional*, perasaan *hak regional* dan keengganan *terhadap kantong-kantong* (agar tidak digunakan sebagai batu loncatan untuk campur tangan oleh negara-negara luar) -- harus dikatakan bahwa dalam kata maupun tindakan Soekarno tidak jelas lebih suka dengan perang regional daripada dengan perdamaian regional. Seperti retorikanya selama *Konfrontasi* silih berganti antara militansi dan moderasi (lihat Soekarno 1963a: 275-277, 285; 1963b: 593), demikianpun tindakan-tindakannya mencakup infiltrasi maupun perundingan.

Dan kalau politik luar negeri Orde Lama tidak selalu suka perang, politik luar negeri Orde Baru juga tidak suka damai secara seragam. Kalau perluasan kedaulatan Indonesia ke Timor Timur dengan kekerasan dapat dikatakan kurang membahayakan perdamaian regional -- yaitu internasional -- daripada konfrontasi Soekarno terhadap Malaysia, hal itu bukanlah karena yang pertama itu dilakukan dengan lebih sedikit kekerasan dan kerusakan. Sebaliknya, perebutan Timor Timur itu ternyata jauh lebih berdarah daripada serangan-serangan lintas perbatasan Soekarno, dan ekornya jauh lebih destruktif.

Pada tahun 1984, hampir setahun setelah Timor Timur dikuasai, hubungan antara Indonesia dan Australia, sekalipun lebih baik dari sebelumnya, tetap tegang, karena setiap laporan berkala mengenai penindasan atau kekerasan di pulau itu merangsang kembali sayap kiri Partai Buruh Australia yang berkuasa untuk menekan Canberra agar mengambil garis yang lebih keras terhadap Jakarta. Di Port Moresby, koalisi pimpinan PM Michael Somare mengalami tekanan serupa dari politisi yang dibuat marah oleh pelanggaran terhadap, dan arus pengungsi melintasi, perbatasan barat Papua New Guinea -- kejadian-kejadian yang mengungkapkan kampanye ABRI melawan OPM di Irian Jaya.

Di PBB pada bulan Oktober 1984, Menteri Luar Negeri Vanuatu memberikan peringatan terhadap ekspansionisme Indonesia di kawasan Pasifik dan mengutuk pelanggaran-pelanggaran hak asasi di Timor Timur. Ia juga mengutuk kekerasan resmi di "Papua Barat" (Irian Jaya), yang dikatakannya bukan bagian sah Indonesia dan harus diberi kemerdekaan (*Indonesian Reports (IR)* 1984: 20). Pada bulan November-Desember, sementara implikasi-implikasi politik luar negeri dekolonisasi Caledonia dengan kekerasan tidak jelas, termasuk di dalamnya prospek perlawanan yang lebih

besar terhadap segala tanda ambisi regional Indonesia di antara pulau-pulau Pasifik yang merdeka.

Kalau pada tahun 1964, Indonesia dan Malaysia saling berhadapan sepanjang "front kedua Asia Tenggara" (Brackman 1966), dan kalau garis konflik itu telah dihapus oleh diplomasi regional yang menciptakan ASEAN, pada tahun 1984 orang dapat membayangkan pembukaan suatu "front kedua" lain di Asia Tenggara -- sementara "front pertama" tetap panas di Indocina.

Membayangkan berbeda dengan mengamati. Tiada petunjuk-petunjuk bahwa Jakarta akan "berkonfrontasi" dengan tetangga-tetangga tenggaranya yang utama, Australia dan PNG, seperti dilakukannya terhadap tetangga barat lautnya, Malaysia, pada pertengahan tahun 1960-an. Presiden Soeharto sama sekali tidak suka dengan retorika yang bernada militan. Pada bulan Oktober 1984, Menteri Luar Negeri Indonesia secara eksplisit mengatakan bahwa Indonesia tak akan menempuh kebijaksanaan "saudara tua" terhadap PNG (*IR* 1984: 21).⁷

Tetapi memadukan kepentingan-kepentingan dan meniadakan kecurigaan -- Indonesia, Australia, Melanesia dan Mikronesia -- merupakan tugas yang harus dilaksanakan lama setelah Soeharto meninggalkan jabatan. Memang, karena ASEAN merupakan suatu kerangka untuk kerjasama "barat laut" yang tidak mempunyai imbalan "tenggara" (paling tidak kerjasama yang juga meliputi Indonesia), dan sejauh pertumbuhan ekonomi Indonesia memungkinkannya memainkan suatu peranan yang lebih menonjol di kawasan, ketegangan sepanjang kemungkinan "front kedua" ini bisa beralasan di masa depan untuk meningkat.

Dalam konteks ini, berkurangnya oposisi internasional terhadap cara Indonesia memperlakukan Timor Timur tergambar pada tahun 1983 dan 1984 ketika Majelis Umum PBB, setelah mengecam kebijaksanaan Indonesia setiap tahun sejak 1975, tidak mengadakan pemungutan suara mengenai hal itu di mana lawan-lawan Jakarta bisa menderita kekalahan -- tidak boleh dibaca sebagai suatu tanda bahwa kontroversi perbatasan PNG juga akan mereda, seperti berakhirnya kampanye Soekarno untuk merebut Irian Barat juga tidak cukup memuaskannya untuk tidak melakukan *Konfrontasi*.

Ini sama sekali bukan soal mempersonifikasi Indonesia seperti didorong oleh nafsu menguasai wilayah yang tidak terbatas. Melainkan meramalkan

⁷Seminggu kemudian, Presiden Soeharto mengatakan kepada Sultan Brunei yang berkunjung bahwa selama negara Indonesia berdasarkan Pancasila, tidak akan ada ekspansi ke arah itu (*IR* 1984: 28). Selain nilainya sebagai jaminan, yang menarik mengenai pernyataan-pernyataan ini ialah bahwa para pemimpin Indonesia merasa terpanggil untuk membuatnya.

bahwa penonjolan Indonesia hampir pasti akan terjadi sebagai tanggapan terhadap persepsi ketidakamanan dalam negeri.

Persepsi ketidakamanan dalam negerilah unsur bersama di belakang Konfrontasi tahun 1960-an, integrasi Timor Timur tahun 1970-an dan kesulitan-kesulitan perbatasan dengan PNG pada tahun 1980-an. Soekarno benar-benar takut akan suatu ketidakseimbangan kekuasaan yang merugikan Indonesia. Ia tidak melupakan bahwa Singapura digunakan oleh pihak pemberontak dalam perang saudara Indonesia sebagai suatu tempat berlindung. Soeharto sungguh-sungguh takut bahwa suatu Republik Timor kiri yang merdeka bisa menjadi suatu pangkalan untuk mengganggu stabilitas Indonesia, karena pulau itu pada tiga sisi dikelilingi wilayah Indonesia, seperti ia takut sungguh-sungguh bahwa bila tidak ditumpas, OPM bisa melepaskan Irian Jaya dari Indonesia.

Bukan maksud kami membenarkan kebijaksanaan-kebijaksanaan Indonesia. Ketakutan yang sungguh-sungguh belum tentu rasional, dan bahkan kalau ketakutan itu realistis, tindakan-tindakan yang diambil karenanya bisa saja tidak efektif atau tidak bermoral atau keduanya -- untuk tidak menyebutkan rasionalitas atau moralitas pihak-pihak Malaysia, Timor dan Papua dalam persengketaan-persengketaan itu. Tetapi pentingnya persepsi ketidakamanan dalam negeri dalam ketiga kasus itu menyoroti peranan faktor-faktor dalam negeri dalam politik luar negeri, dan mengisyaratkan bahwa suatu kebijaksanaan yang tampaknya irasional sebagai suatu tujuan (ekspansionisme) boleh jadi rasional sebagai sarana untuk suatu tujuan (keamanan) yang paling tidak didukung secara luas dan oleh sebab itu mudah dimengerti.

Sekali lagi, bukanlah maksud kami mensahkan *Konfrontasi*, integrasi Timor Timur atau penumpasan OPM, tetapi kami ingin menekankan unsur bersama dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan itu, dan pada waktu yang sama mengecam argumentasi yang berfokus tujuan untuk rasionalitas Orde Baru dalam politik luar negeri. Pada hemat kami, para pendukungnya menggeneralisasikan tema-tema perdamaian regional dan kerjasama internasional yang merupakan ciri hubungan "barat laut" Indonesia, dengan ASEAN, bukan antar-aksi "tenggaranya," lewat Timor, dengan Australia dan PNG. Seperti dikemukakan pada awal ulasan ini, orang tidak boleh menganggap bahwa "politik luar negeri" suatu negara dengan ukuran, keanekaragaman intern dan bermacam-macam tetangga seperti Indonesia memiliki suatu keseragaman yang tidak padanya.

Terlepas dari keadaan historis di mana negara-negara Eropa bercokol di Asia Tenggara -- dimasukkannya Malaya dan Kalimantan Utara dalam lingkungan pengaruh Inggris, sifat menarik "pulau-pulau rempah-rempah"

bagi Portugal, pembagian New Guinea menjadi dua -- terdapat alasan-alasan lain mengapa Indonesia timur bisa tetap merupakan suatu zona dengan ketegangan yang relatif lebih besar daripada ujung barat Nusantara. Lampung-Jawa-Bali yang padat penduduknya berbeda dengan Halmahera dan Irian Jaya yang hampir kosong; secara ekonomi, sumber-sumber daya laut dan mineral di bagian timur kurang digali dibandingkan dengan sumber-sumber daya di bagian barat yang lebih banyak penduduknya; dan secara etnis, orang-orang Melayu Indonesia barat-tengah dapat dibedakan dengan orang-orang Melanesia di ujung timur. Bahkan dari segi agama, kekuatan Islam yang mulai di Sumatra; telah berkurang di Jawa, terdesak menjadi status minoritas di antara orang-orang Maluku, Timor, Irian, dan di antara bangsa-bangsa di timur yang telah menjadi Kristen.

Dari tempat barat konvensional yang menguntungkan, invasi Timor yang tak bertanggung jawab kelihatan ganjil -- Soekarno -- dibandingkan dengan pragmatisme bertanggung jawab Orde Baru dalam soal-soal ekonomi luar negeri. Akan tetapi dilihat dari perspektif yang mengakui persepsi keamanan dalam negeri sebagai suatu sumber vital politik luar negeri Indonesia, anomali itu menghilang.

Di tingkat ekonomi nasional di bawah Demokrasi Terpimpin, kemiskinan, stagnasi, dan inflasi yang menjadi parah karena diabaikan, dalam kenyataan memperlemah negara dan menciptakan suatu kekosongan yang mengundang campur tangan asing dalam aliansi dengan penyerobot-penyerobot lokal -- atau itulah persepsi para jenderal Orde Baru yang memasuki kekosongan itu sendiri dengan maksud untuk membentuk suatu rezim militer yang kuat. Penculikan-penculikan dan pembunuhan-pembunuhan malam tanggal 30 September/1 Oktober 1965, atas perintah PKI dengan dukungan Beijing, menegaskan dalam pikiran jenderal-jenderal yang selamat, dan terutama dalam pikiran Soeharto, bahaya-bahaya politik kekacauan ekonomi. Dalam arti ini, kemiskinan domestik dan kelalaian Portugis di Timor Timur membangkitkan suatu hantu yang terkenal: apa yang dialami pusat pada tahun 1965 bisa terulang di periferi sepuluh tahun kemudian. Dalam menggerakkan suatu pengambilalihan militer, pernyataan kemerdekaan oleh Fretilin pada tanggal 28 November 1975 dan pembantaian pemimpin-pemimpin Angkatan Darat oleh G-30-S/PKI pada malam keji mereka tahun 1965 memainkan peranan sebagai katalisator yang serupa.

Nosi bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan suatu prioritas politik menjiwai banyak kebijaksanaan dalam dan luar negeri Orde Baru, terutama tekanan atas pembangunan material, keuangan Barat dan kerjasama ASEAN.

Tidaklah mudah menerangkan kesungguhan komitmen Presiden Soeharto pada pembangunan ekonomi. Apakah keinginan jujurnya, tanpa alasan lebih

lanjut, untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya -- suatu keinginan yang mungkin diperkuat oleh latar belakang pedesaannya sendiri? Apakah itu suatu proyeksi jenis pekerjaan yang biasa dilakukannya dalam markas besar dan pengadaan Angkatan Darat? Apakah itu mengungkapkan minatnya untuk menggariskan suatu kontras yang setajam mungkin antara dirinya dan pendahulunya -- dan jika demikian halnya, mengapa ia ingin melakukannya, mengingat bahwa kariernya sama sekali tidak terhambat di bawah Soekarno? Apakah tekanan atas pembangunan mengungkapkan kesediaan Presiden Soeharto untuk memberikan kepada para ahli ekonomi pembangunannya keleluasaan untuk memajukan pembangunan ekonomi, sementara ia memusatkan perhatiannya pada keamanan? Ataukah ia terlalu lemah untuk menentang prioritas-prioritas pemerintah-pemerintah Barat dan lembaga-lembaga pemberi pinjaman, yang sumber-sumber dayanya diperlukannya demi kelangsungan hidup pemerintahnya -- suatu persetujuan ala Faust yang bijaksana demi kepentingan negara?

Kami tidak diyakinkan sepenuhnya oleh salah satu keterangan ini. Masing-masing paling banyak hanya sebagian menerangkan semangat pembangunan luar biasa Orde Baru. Bagi kami paling tidak sama-sama persuasif adalah gagasan bahwa di mata Presiden Soeharto dan rekan-rekan militer serta sipilnya pertumbuhan ekonomi terutama adalah suatu sarana untuk mengurangi ketidakamanan dalam negeri. Dalam arti ini, Orde Baru melaksanakan nasehat Mohammad Hatta ketika ia menulis bahwa "konsolidasi intern adalah tugas utamanya. Pemerintah (Indonesia) harus memusatkan perhatiannya pada tugas pembangunan bangsa, dan ia harus menunjukkan bukti perbaikan ekonomi dan sosial guna mengimbangi pengaruh agitasi oleh kalangan-kalangan radikal" (Hatta 1953).

Pertumbuhan ekonomi bukanlah satu-satunya sarana yang digunakan oleh Presiden Soeharto untuk menciptakan dan mempertahankan keamanan dalam negeri. PKI dan "kalangan-kalangan radikal" lain, lebih Islam daripada kiri sejak 1970-an, telah dihancurkan secara fisik dan dikekang secara ideologis. Pada tahun 1980-an, pembersihan massal pertengahan 1960-an digantikan penahanan periodik lawan-lawan pemerintah dan tuntutan agar Pancasila menjadi satu-satunya asas sah organisasi. Kalau pertumbuhan ekonomi adalah "carrot"-nya, maka "stick"-nya adalah penindasan dan tekanan politik untuk menyesuaikan diri.

Tetapi Orde Baru tidak akan bertahan selama itu tanpa bukti pertumbuhan ekonomi yang konkret -- yang dapat ditunjukkan oleh Presiden Soeharto dan yang merembes ke bawah untuk memilih sejumlah besar pegawai negeri dan pemilik kekayaan. Anggota-anggota kelas menengah dan menengah bawah Indonesia yang berkembang ini mungkin mengecam sistemnya secara diam-diam, dan kadang-kadang tidak begitu diam-diam, tetapi kedu-

dukan mereka di dalamnya, keuntungan mereka dari sistem itu, dan ketakutan mereka akan alternatif-alternatifnya memperkuat pemerintah.

Rasionale ekonomi untuk keamanan dalam negeri ini khususnya dapat dilihat persis di bawah permukaan suatu konsep yang sering dikutip para juru-bicara Indonesia untuk melambangkan apa yang diandaikan sebagai perjuangan Pemerintah Jenderal Soeharto: gagasan "ketahanan" (lihat misalnya Djiwandono 1984: 13-14).

"Ketahanan" dalam pemakaiannya oleh Orde Baru menurut pengertian kami menempati ruang antara tanggapan militer murni dan sosial-ekonomi murni atas perasaan kerawanan nasional di bawahnya yang arti penting dan terus-menerusnya telah kami tekankan.

Di satu pihak, pertahanan adalah esensial pada apa yang bagaimanapun merupakan suatu rezim militer. Makin kuat angkatan bersenjata dan makin ketat kewaspadaannya terhadap musuh-musuh potensial asing, makin besar peluang untuk mempertahankan keamanan dalam negeri Indonesia. Tetapi sementara penggunaan ekstern-negatif penjara konvensional untuk mengurangi ancaman dari luar merupakan suatu keharusan, hal itu tidak cukup. Bahkan angkatan bersenjata yang terlatih baik dan maju teknologinya pun tidak dapat membela suatu kekosongan, jangankan di Indonesia di mana golongan militer tetap bangga atas asalnya dari rakyat (gerilyawan) dan di mana keanekaragaman dan kemiskinan mengundang campur tangan asing -- bukan militer tetapi ideologis, politik, ekonomi, rasial atau keagamaan. Oleh sebab itu diperlukan *pembangunan*, yang dalam konteks ini dapat dibatasi sebagai suatu usaha positif-intern untuk memperkuat Orde Baru, tidak dengan mengelilinginya dengan senjata modern tetapi dengan memberikan kepada rakyatnya suatu taruhan sosial-ekonomi yang konkret dalam pertahanannya.

Atau, untuk memperluas istilah "analogi gadis eantik" yang kurang abstrak yang dilaporkan Weinstein (1976: 42-45) untuk mendramatisasikan perasaan elite informannya mengenai sifat menarik dan kerawanan negara mereka terhadap kekuatan-kekuatan asing. Untuk bertahan di suatu dunia srigala, seorang gadis bisa membawa senjata untuk menjeru para penyerangnya, atau ia bisa mendapatkan cukup banyak uang untuk memilih teman-temannya; tetapi jaminan jangka panjangnya yang terbaik terletak pada keduanya.

Pendek kata, ketahanan dalam arti khusus ini menganjurkan kombinasi pertahanan dengan pembangunan. Dalam generalisasinya untuk mencakup tetangga-tetangga Indonesia, seperti sering dilakukan dalam pengumuman-pengumuman politik luar negeri Indonesia, ketahanan berarti bahwa otonomi ASEAN bukan saja bersandar pada kemampuan fisik suatu negara anggota

untuk melindungi perbatasannya tetapi juga pada kemampuan ekonominya untuk memberikan alasan-alasan material kepada penduduknya untuk melawan.

Pemaduan rationale-rationale ini terungkap dalam apa yang bisa disebut "dwi-fungsi" ASEAN. Mula-mula suatu pengelompokan sosial-ekonomi, dan kemudian (menyusul jatuhnya Saigon) terpaksa menjadi suatu masyarakat keamanan (Djiwandono 1983: 24), perhimpunan itu berhasil sebagian besar berkat kesediaan para anggotanya untuk membiarkan, atau paling tidak untuk tidak menguji, kontradiksi antara kedua peranannya itu. Dari perspektif ini, yang menerangkan penolakan para pemimpin ASEAN untuk menjadikannya suatu aliansi militer atau suatu uni ekonomi bukanlah ketidakmampuan mereka berhubungan baik satu sama lain atau mengkompromikan kepentingan mereka masing-masing, tetapi pengertian realistik mereka bahwa otonomi organisasi terutama bergantung pada kekuatan anggota masing-masing anggotanya.

Artinya, seperti cinta kasih, ketahanan mulai di rumah. Lihat kegagalan di Pilipina. Di situ Ferdinand Marcos dan rekan-rekannya bukannya membangun suatu Masyarakat Baru, tetapi rupanya memperlemah masyarakat lama dan secara demikian mempermudah munculnya suatu oposisi legal yang massif dan pemberontakan yang paling berhasil di Asia Tenggara di luar Kampuchea. Jenderal-jenderal di Jakarta yang menaruh minat atas politik luar negeri, kami berani mengatakan, lega bahwa ASEAN tidak banyak melibatkan ekonomi atau pertahanan Indonesia dalam ekonomi dan pertahanan Pilipina.

Ketergantungan Orde Baru pada bantuan, keuangan dan investasi Barat sepintas lalu tampak bertentangan dengan keterangan-keterangan ini. Kalau keinginan akan otonomi dan ketakutan pada kantong-kantong berarti mencegah campur-tangan negara besar, bagaimana tujuan itu bisa dilayani oleh suatu kebijaksanaan yang mempertahankan Indonesia terbuka bagi penasihat-penasihat ekonomi, perusahaan-perusahaan swasta, pemerintah-pemerintah pemberi bantuan dan lembaga-lembaga keuangan internasional Barat? Bagaimana ikatan-ikatan itu dapat mendorong konsensus nasional berdaulat yang terkandung dalam "ketahanan" kalau semuanya itu hanya memperkuat sifat "dualistik" (ganda) ekonomi Indonesia, dengan memperlebar kesenjangan antara kota dan desa, dan dengan menciptakan atau memperkuat di daerah pantai dan pegunungan kantong-kantong kegiatan -- komersial-industrial, penggalan sumber daya, pembangkitan tenaga listrik, agro-industri, terarah pada ekspor -- yang menjadi semakin asing atau parasitik sehubungan dengan pedalaman yang kurang berkembang di sekitarnya? Dengan komitmen IGGI sekitar US\$2,5 milyar setahun dan meningkat, bagaimana politik luar negeri Indonesia yang dinyatakan "bebas dan merdeka" dapat lolos dari kompromi?

Suatu jawaban preliminer adalah: Tidak dapat. Secara ekonomi, Indonesia lebih banyak bergantung pada Amerika Serikat daripada Uni Soviet. Keputusan-keputusan ekonomi yang diambil di Washington -- oleh cabang eksekutif atau legislatif Pemerintah Amerika Serikat, oleh Bank Dunia atau Dana Moneter Internasional -- jauh lebih berarti daripada keputusan-keputusan yang dicapai di Moskwa. Tahun-tahun belakangan ini tiada negara ASEAN kecuali Filipina yang memikul beban pelayanan hutang luar negeri (kebanyakan kepada kreditor-kreditor Barat) yang lebih berat sehubungan dengan eksportnya atau melakukan suatu bagian perdagangannya yang lebih besar dengan Amerika Serikat.

Secara sadar atau tidak, dalam memutuskan apa yang akan dikatakan atau dilakukan mengenai suatu soal luar negeri yang penting terhadap rekan-rekan mereka di Washington, para pejabat Indonesia memperhatikan ketergantungan ini. Tidak dapat dikatakan bahwa Jakarta bersekutu dengan Amerika Serikat melawan Moskwa secara seragam dalam persoalan-persoalan atau secara konsisten sepanjang waktu. Tetapi karena tindakan-tindakan Amerika Serikat secara ekonomi mempunyai pengaruh yang jauh lebih besar atas Indonesia daripada tindakan-tindakan Uni Soviet, kepentingan dan pandangan Amerika Serikat lebih sering dan lebih penuh diwakili, sebagai batas-batas yang dimengerti kalau bukan pilihan-pilihan eksplisit, dalam proses pengambilan kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri Indonesia.

Seperti kami kemukakan di atas, ada godaan untuk menafsirkan kemiringan ke arah Washington ini sebagai usaha mengejar suatu tujuan rasional: bahwa masuk akallah bersahabat dengan ekonomi yang paling kuat di dunia. Logika serupa melandasi godaan, dalam menilai kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri Cina, untuk menyimpulkan bahwa Deng Xiaoping membuatnya lebih rasional dengan mengganti tujuan swasembada nasional Mao Zedong yang tak bertanggung jawab dengan tujuan kerjasama internasional yang bertanggung jawab. Tetapi, seperti kami kemukakan pula, godaan itu harus dilawan.

Lihat waktu ketika swasembada dan non-kerjasama dengan Barat sama sekali rasional dalam arti yang berfokus sarana bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan semacam itu secara efektif menunjang tujuan-tujuan yang lebih penting. Dalam periode Tokugawa, isolasi Jepang yang dipilihnya sendiri membantu menyatukan masyarakat, memperkuat identitas dan secara demikian mempermudah suatu jenis ketahanan yang bila tidak ada penyesuaian negara itu dengan jaman modern akan jauh kurang berhasil -- hal itu mengingatkan bagaimana kelemahan intern dinasti Qing yang dekat mempermudah pemecahannya oleh imperialisme Barat. Lebih belakangan, dilihat sebagai sarana untuk mempertahankan keamanan dalam negeri dan rezim Ne Win dari kemungkinan sekongkolan antara kepentingan-kepentingan negara-

negara besar di luar Birma, dan kantong-kantong etnis keagamaan atau ideologi yang memberontak dalam negeri, Pemerintah Rangoon mirip dengan seorang tuan rumah bijaksana dan bukan seorang pertapa yang gila -- hal itu mengingatkan sumbangan Cina di bawah Mao dan Kuomintang yang didudug Amerika Serikat pada tumbuhnya regionalisme dan keadaan tanpa hukum di Utara.

Sebaliknya, dapat dimengerti bahwa Vietnam pro-Soviet, karena dengan mengandalkan Moskwa, Hanoi memperkuat keunggulannya di Kampuchea dan otonominya terhadap Cina -- karena ingat bahwa kedua sasaran itu lebih penting bagi pemimpin-pemimpin Vietnam daripada sikap non-blok yang simetris, dalam sengketa Cina-Soviet atau Soviet-Amerika, atau daripada jenis pertumbuhan ekonomi yang bisa dipermudah oleh bantuan dan kredit Barat. Kebijakan Vietnam juga tidak dapat dibuat tampak irasional dengan mengatakan bahwa ketegaran Hanoi itu bunuh diri -- yaitu, dengan menyerukan rasionalitas tujuan tata yang lebih tinggi -- kalau Vietnam mempertahankan keunggulan di Kampuchea dan berhasil membela diri terhadap Cina. Hanoi bukan saja berhasil melakukannya sejauh ini tetapi melakukannya sambil mempertahankan kekuasaan dalam negeri yang kukuh dan bahkan meningkatkan produksi pertanian.

Kembali ke Indonesia, kontradiksi yang jelas antara kerjasama Orde Baru yang "miring" dengan negara-negara Barat sebagai sarana dan tujuan otonomi serta non-campur tangan sebagai tujuan dapat dipecahkan dengan beberapa cara.

Pertama, Indonesia mendapat keuntungan dari pecahnya kedua kubu yang dianggap monolit yang pernah membatasi locus gerakan non-blok: "blok komunis" di satu pihak lawan "dunia bebas" di lain pihak. Persis seperti ASEAN mendapat keuntungan dari perpecahan Cina-Soviet untuk menentang pelanggaran kedaulatan Kampuchea, demikian pun Indonesia menyambut baik investasi Jepang sebagian untuk mengurangi ketergantungannya pada Amerika Serikat.

Kedua, boom minyak tidak banyak menekan prioritas yang oleh Presiden Soeharto dan para teknokratnya diberikan kepada produksi pertanian dan pembangunan pedesaan. (Bandingkan kasus Nigeria, suatu kekuatan regional lain dengan keinginan akan otonomi regional dan perasaan hak regional. Di Lagos minyak menjadi suatu alasan untuk praktis melupakan pertanian dan sebagai akibatnya Nigeria menjadi negara pertama pada tahun 1984 untuk memecahkan persatuan OPEC, alat kemakmurannya sendiri.) Sekalipun kadang-kadang dihambat oleh kesalahan dan penghamburan, usaha pemerintah di daerah pedesaan untuk memperluas dan memperbaiki kesempatan-kesempatan dan prasarana dalam pertanian, perdagangan, pendidikan dan

pengangkutan ikut memperlambat "dualisasi" ekonomi, bukan dengan mengutamakan kepentingan-kepentingan pedesaan tetapi dengan memperbanyak keterkaitan antara kota dan pedalaman.

Ketiga, "kemiringan" Indonesia ke Barat adalah suatu soal gaya maupun isi. Di sini terletak suatu penerapan sangat praktis dari apa yang di mata Barat tampak sebagai suatu jenis kesopanan Jawa yang misterius. Reputasi Indonesia yang dibina dengan saksama sebagai "anggota diam" OPEC, misalnya, ikut membina suatu kesediaan di Washington untuk melupakan bagaimana politik luar negeri Indonesia bisa dianggap bermusuhan dengan kepentingan-kepentingan Amerika Serikat.

Keempat dan akhirnya, dengan memperluas argumentasi untuk konteks sejarah yang kami ajukan untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri lain, kerjasama Orde Baru dengan Barat mempunyai anteseden-anteseden yang berguna untuk diingat:

Sebagai Wakil Presiden waktu itu, Mohammad Hatta yang mencetuskan dan mengembangkan gagasan politik luar negeri yang "bebas," "aktif" dan "merdeka" bagi negaranya, dalam berbuat demikian lebih memikirkan untuk menjauhkan Jakarta dari Moskwa daripada dari Washington atau Barat. Dalam konteks usahanya membela perundingan dengan Belanda dan sebangkannya terhadap gagasan bahwa Indonesia harus bersekutu dengan Uni Sovietlah, argumen-argumen yang ditujukan pada sayap kiri Republiknya yang masih muda, bahwa Hatta merumuskan pada tahun 1948 gagasan bahwa Indonesia tidak boleh diharuskan "memilih antara pro-Rusia atau pro-Amerika ... tetapi harus merupakan suatu pelaku aktif yang berhak untuk menentukan sikapnya sendiri dengan hak untuk berjuang bagi tujuannya sendiri -- tujuan Indonesia yang merdeka sepenuhnya" (Hatta 1951 seperti dikutip oleh Leifer 1984: 20; lihat Kusumaatmadja 1984).

Lima tahun kemudian, Hatta masih mendayung "antara dua karang." Tetapi ia telah lebih mendekati yang Barat. "Indonesia," ia menulis (1953):

"... dikelilingi oleh angkatan laut Inggris dan angkatan laut Amerika, yang menguasai Samudra Hindia dan Pasifik. Tetapi tiada orang yang dapat mengatakan bahwa Inggris dan Amerika Serikat mempunyai maksud jahat dengan Indonesia. Sebaliknya, mereka ingin melihat Indonesia tetap merdeka dan menjadi makmur. Bukankah mereka itu sendiri yang berpendapat bahwa infiltrasi komunisme hanya dapat dicegah dengan meningkatkan taraf hidup massa?"

Lima tahun kemudian lagi, dukungan asing tersembunyi bagi pihak pemberontak dalam perang saudara negara mereka memungkinkan orang-orang Indonesia percaya bahwa Barat sungguh-sungguh mempunyai maksud jahat terhadap kemerdekaan negara mereka, bahkan mungkin terhadap keutuhan wilayahnya. Dengan meningkatnya kampanye untuk merebut kembali Irian

Barat, politik Indonesia mulai lebih miring pada Uni Soviet sebagai sumber bantuan militer dan diplomasi, dan kemudian lagi, waktu *Konfrontasi*, pada Cina. Kemudian, pada tahun 1965-1966, keyakinan bahwa Cina bersekongkol dengan PKI untuk menggulingkan Pemerintah Indonesia mendorong Orde Baru yang muncul untuk mengembalikan pada definisi suatu politik luar negeri yang "merdeka" kemiringan yang diberikan Hatta kepadanya.

Selain menggambarkan tekanan kami dalam ulasan ini pada sumbangan faktor-faktor domestik kepada liku-liku politik luar negeri Indonesia yang terlihatannya irasional, munculnya definisi Hatta itu menyoroti keselarasan logis antara "ketahanan" yang melayani otonomi dan kerjasama ekonomi dengan Barat. Seperti pemimpin-pemimpin Jepang dalam waktu sebelumnya, para pemimpin Indonesia sekarang ini menggunakan Barat untuk mengembangkan suatu kemampuan dalam negeri untuk menjadi lebih otonom dari Barat. Tanpa keahlian dan modal Barat, sumber-sumber daya Indonesia tidak dapat digali; tanpa menggali sumber-sumber daya itu, wadah kemerdekaan politik formal tidak dapat diisi dengan kekuatan ekonomi yang nyata; dan tanpa kekuatan ekonomi, Indonesia tidak dapat mencapai otonomi nasional, jangan-kah melaksanakan perasaan mempunyai hak regional. Silogisme itu dapat dimengerti.

Akan tetapi dapat dicatat bahwa politik luar negeri berdasarkan logika ini bisa atau tidak bisa memajukan perdamaian regional. Dalam hal Jepang, kalau identitas Tokugawa memungkinkan pembaruan Meiji, yang terakhir ini mempermudah militarisasi Jepang dan perebutan Asia Tenggara di kemudian hari. Kalau pada dasawarsa-dasawarsa mendatang Cina, yang menurut perintah-perintah Chou Enlai dan Deng Xiaoping, dapat menggunakan keterbukaannya terhadap Barat untuk melaksanakan modernisasi pertanian, industri, ilmu dan teknologi serta militer, perasaan Indonesia mempunyai hak regional bisa dibahayakan secara serius.

Secara insidental, ini adalah suatu alasan jangka panjang mengapa, berlawanan dengan apa yang dapat diharapkan oleh seorang Amerika, dua sahabat yang secara politik anti-Soviet dan secara ekonomi "pragmatis," dalam arti terarah pada pasar, dapat juga tetap tidak bersahabat satu sama lain; dan mengapa simpati Indonesia untuk Vietnam dan antipatinya terhadap Cina tidaklah "irasional" dalam arti masing-masing semata-mata didasarkan atas kebanggaan revolusioner dan prasangka rasial.

Demikianpun, dan mungkin juga mengherankan di mata sementara orang Amerika, modernisasi Cina di bawah naungan yang kurang lebih bersifat kapitalis tidak perlu mengurangi kekhawatiran Indonesia bahwa RRC suatu hari akan menggunakan keturunan Cina di Asia Tenggara sebagai seekor kuda Troya. Makin borjuis masyarakat di daratan Cina, makin kecil jarak antara

para anggota dan pemimpinnya di satu pihak dan orang-orang Cina perantauan atau *hoa kiao* yang telah aktif dalam perdagangan di lain pihak. Dalam arti ini, makin besar suksesnya, makin banyak Deng akan mengurangi perbedaan yang pernah mengisolasi kaum *hoa kiao* dari manipulasi Maois waktu itu. Yang penting bukanlah bahwa Cina akan mengisi atau menggunakan kuda Troya semacam itu, yang rupanya tidak akan terjadi, tetapi bahwa pengkhianatan semacam itu akan lebih mudah dibayangkan, tergantung pada persepsi kesenjangan antara orang-orang Indonesia pribumi dan keturunan Cina.

Sebagai kesimpulan, kami ingin menekankan bahwa maksud kami memikirkan pandangan-pandangan ini secara tuntas bukanlah membalik anggapan konvensional (Barat) bahwa Presiden Soeharto dan para teknokratnya telah meningkatkan rasionalitas politik luar negeri Indonesia. Akan tetapi kami berusaha memperbaiki kepincangan dalam penilaian standar itu dengan mencatat dan menjelajahi beberapa kesinambungan, dan secara demikian menempatkan kembali kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri Indonesia dalam konteks sejarah, sebagai variasi-variasi yang dapat dimengerti mengenai sejumlah tema yang terbatas.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdulgani, H. Roeslan. 1963 (tanggal pidato). "Ganyang Setiap Bentuk Neo-Kolonialisme yang Mengepung Republik Indonesia," dalam *Indonesia*, 1964b.
- Brackman, Arnold C. 1966. *Southeast Asia's Second Front: The Power Struggle in the Malay Archipelago*, New York, B NY: Praeger.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1983. "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements," *The Indonesian Quarterly*, Juli.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1984. "Indonesia's Security Concerns and Responses." (Paper) Conference on East Asian Security: Perceptions and Realities, Seoul: Asiatic Research Center, Korea University, 25-27 Mei.
- Emmerson, Donald K. 1985. "Rediscovering the State: Toward the Comparative Study of Political Institutionalization in Southeast Asia," dalam Robert A. Scalapino and Jusuf Wanandi, eds., *Asian Political Institutionalization*, Berkeley CA: University of California - Berkeley Institute of East Asian Studies.
- Gelb, Leslie H. 1971. "Vietnam: The System Worked," *Foreign Policy*, Summer.

- Hatta, Mohammad. 1951. *Mendayung antara Dua Karang*, Jakarta: Departemen Penerangan RI.
- Hatta, Mohammad. 1953. "Indonesia's Foreign Policy," *Foreign Affairs*, April.
- Indonesia. 1964a. *The Malaysia Issue: Background and Documents*, Jakarta: Departemen Luar Negeri RI.
- Indonesia. 1964b. *Gelora Konfrontasi Mengganyang "Malaysia"*, Jakarta: Departemen Penerangan RI, hal 412-413.
- Indonesia Reports*. 1984. (College Park MD: Indonesia Publications), 15 November.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1984. (Pidato mengenai Politik Luar Negeri.), *Indonesia: News and Views*, 1 Oktober.
- Laszlo, Ervin et al. 1977. *Goals for Mankind: A Report to the Club of Rome on the New Horizons of Global Community*, New York NY: E.P. Dutton.
- Leifer, Michael. 1983. *Indonesia's Foreign Policy*, London: George Allen and Unwin.
- Malik, Adam. 1972. "Indonesia's Foreign Policy," *The Indonesian Quarterly*, Oktober.
- McDonald, Hamish. 1981 (Terbitan asli 1980). *Suharto's Indonesia*, Honolulu HI: University Press of Hawaii.
- Scalapino, Robert A. and Jusuf Wanandi, eds. 1982. *Economic, Political, and Security Issues in Southeast Asia in the 1980s*, Berkeley CA: University of California-Berkeley Institute of East Asian Studies.
- Soekarno. 1963a (tanggal pidato). "Politik Kita adalah Politik Konfrontasi," dalam *Indonesia 1964b*, hal. 275-286.
- Soekarno. 1963b (tanggal pidato). "Genta Suara Revolusi Indonesia," dalam *Soekarno 1965*, hal. 561-600.
- Soekarno. 1965. *Dari Proklamasi Sampai Takari*, Jakarta: Prapantja.
- Weinstein, Franklin B. 1976. *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*, Ithaca NY: Cornell University Press.

Perspektif Kaderisasi Partai Politik dan Golongan Karya

SUKANTO*

Sejak Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia telah berhasil menetapkan dasar-dasar kebangsaannya sendiri sebagai asas dalam penyelenggaraan dan pembinaan seluruh segi kehidupan bernegara. Asas atau fondasi kehidupan bernegara Indonesia yang paling asasi adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Karena Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bersifat asasi, segala segi dan suasana kehidupan negara Indonesia harus ditempatkan, diarahkan dan ditujukan pada terlaksananya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam kehidupan yang nyata sehari-hari.

Kalau Undang-Undang Dasar 1945¹ ditelaah, maka dapat dikatakan bahwa sistem politik kita terdiri atas Lembaga Tertinggi Negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA), serta organisasi-organisasi politik dan fungsional. Undang-Undang Dasar 1945 beserta Penjelasannya juga menyatakan bahwa sistem politik kita meletakkan kekuasaan tertinggi atau kedaulatan pada rakyat, yang pelaksanaannya dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

MPR adalah Lembaga Tertinggi Negara. Oleh karena itu produk-produknya tidak dapat diganggu-gugat oleh lembaga-lembaga negara lainnya dan organisasi-organisasi politik mana pun. Kedaulatan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR itu dilaksanakan dengan menyusun Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Ketetapan-ketetapan MPR lainnya, yang pelaksanaannya diserahkan kepada Presiden. Karena praktis hanya bersidang

*Staf CSIS.

¹Lihat Deppen, *Berita Repoeblik Indonesia*, Tahun II, No. 7, 15 Februari 1946.

sekali dalam lima tahun, MPR sebagai pemberi mandat kepada Presiden tidak dapat melakukan pengawasan sehari-hari. Namun, karena keanggotaan MPR juga meliputi seluruh anggota DPR, pengawasan tersebut dilakukan oleh DPR. Di samping melakukan pengawasan terhadap pemerintah, DPR harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintah termasuk APBN.

Berdasarkan Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, MPR terdiri atas seluruh anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan daerah, golongan politik dan golongan karya. Susunan DPR dan DPRD, terdiri atas anggota-anggota golongan politik dan golongan karya, yang sebelumnya dipilih dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan. Penjelasan undang-undang itu menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan golongan politik ialah partai politik yang telah mendapat pengakuan berdasarkan Undang-undang Kepartaian, Keormasan dan Kekarya-an. Partai politik dan golongan karya yang telah mendapat pengakuan berdasarkan Undang-undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya adalah dua partai politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), serta satu golongan karya yang pada saat berlakunya undang-undang ini bernama Golongan Karya (Golkar).²

Adanya undang-undang mengenai partai politik dan golongan karya menunjukkan bahwa PPP, PDI dan Golkar telah mendapat pengakuan dan bobot yang istimewa dari negara Indonesia sebagai organisasi-organisasi sosial politik. Namun pengakuan dan pemberian bobot secara formal itu akan lebih bermakna jika organisasi-organisasi sosial politik itu mampu memfungsionalkan sistem politik, sehingga mekanisme politik yang berlangsung dapat melahirkan prestasi nasional, yakni yang terutama ialah mampu meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Apabila mekanisme politik dibagi dalam tataran perumusan, tataran politik dan tataran pelaksanaan politik untuk mencapai tujuan nasional, terlihat bahwa PPP, PDI dan Golkar lebih banyak berperan dalam tataran politik.³ Dalam mekanisme politik itu, keberhasilan perannya sangat ditentukan oleh kemampuannya dalam menangkap aspirasi masyarakat, terutama aspirasi-aspirasi kelompok kepentingan serta rumusan-rumusan pribadi-pribadi penganalisa, universitas-universitas ataupun lembaga-lembaga pengkajian dan penelitian lainnya. Selanjutnya kemampuan mengolahnya dalam MPR, DPR atau DPRD juga akan menentukan bobot produk-produk lembaga-lembaga itu, baik yang berupa Ketetapan MPR, Undang-Undang ataupun Peraturan

²Lihat Drs. C.S.T. Kansil SH, *Parpol dan Golkar* (Jakarta: Aksara Baru, 1979).

³Lihat Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, 1982), hal. 239.

Daerah, yang sangat penting bagi pencapaian cita-cita negara Indonesia, yakni terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Dari gambaran selintas tersebut terlihat bahwa peranan partai politik dan golongan karya dalam pencapaian cita-cita nasional sangat besar. Pencapaian cita-cita nasional, yang juga merupakan cita-cita PPP, PDI dan Golkar, tidak cukup hanya dengan semangat dan tekad yang membaja belaka, melainkan perlu didukung oleh sistem organisasi yang tangguh. Ketangguhan organisasi PPP, PDI ataupun Golkar sangat ditentukan oleh kemampuan manusia-manusia penggerak dan pengelolanya, terutama oleh kadar atau bobot para kader PPP, PDI ataupun Golkar sendiri.

ARTI DAN PERANAN PARA KADER

Hingga sekarang masih ada warga masyarakat yang merasa *phobia* terhadap kata "kader," bahkan juga terhadap kata-kata "ideologi" dan "politik." Dalam sejarah politik, memang pernah terjadi, arti atau makna kata-kata itu yang sebenarnya lebih ditekankan dalam artian Marxisme. Ideologi yang semula berarti ilmu tentang cita-cita, gagasan atau buah pikiran diubah oleh Marxisme sebagai pandangan hidup yang berdasarkan atas kepentingan golongan tertentu, bukan berdasarkan atas kebenaran yang sejati. Oleh karena itu, politik sebagai pelaksanaan ideologi Marxisme lebih banyak berupa pertentangan kelas dan menghalalkan segala cara. Demikian pula mengenai kata "kader," seringkali diartikan seperti yang berlaku dalam partai-partai komunis, yaitu orang-orang yang melaksanakan tugas-tugas istimewa, yakni mengawasi anggota-anggota partai, dari badan pusat sampai bagian-bagian yang terkecil.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata "kader" berarti: (1) perwira-perwira atau bintang di bagian tentara; (2) orang-orang yang (akan) memegang pekerjaan-pekerjaan penting di pemerintahan, partai dan sebagainya.⁴ Ditinjau dari segi etimologis, kata "kader" agaknya merupakan pinjaman dari bahasa Perancis "cadre," yang berarti inti tetap dari suatu resimen, yang dalam keadaan mendesak dapat ditambah dengan tentara-tentara lain sampai lengkap memenuhi jumlah yang diinginkan. Daya juang resimen tergantung pada kader-kadernya sebagai tulang punggung, pusat semangat dan pimpinannya. Di samping itu, dalam perbendaharaan bahasa Perancis, "kader" juga berarti "elite," yakni kaum yang terpilih dan terbaik. Mereka berfungsi sebagai jantung suatu organisasi dan bekerja untuk kepentingan bersama, tidak mendahulukan kepentingan diri dan bidangnya sendiri. Berdasarkan

⁴Lihat W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1976).

batasan ini menjadi jelas bahwa hanya orang-orang pilihan, berpengalaman, mengetahui dan berani menggunakan peralatan tempur, serta taat dan berinisiatif saja yang dapat disebut kader.⁵

Kalau pengertian "kader" tersebut diterapkan dalam kehidupan partai politik dan golongan karya, baik para kader partai politik maupun golongan karya seharusnya selalu menghayati sedalam-dalamnya bahwa mereka adalah kekuatan inti, yang menjadi tulang punggung organisasi serta pusat semangat dan pimpinannya. Oleh karena itu, mereka harus benar-benar menghayati cita-cita, strategi dan teknik-teknik organisasinya, hukum nasional beserta peraturan perundangan yang berlaku, dan realitas sosial yang selalu berkembang dalam negara Indonesia. Para kader yang mempunyai integritas kepribadian lengkap, berkeahlian dan bertanggung jawab seperti itu tidak mungkin datang dengan sendirinya, melainkan harus dibentuk dengan kesadaran yang mendalam, yaitu melalui proses pendidikan kader atau kaderisasi.

Undang-undang Partai Politik dan Golongan Karya juga telah mengisyaratkan bahwa sistem organisasi kepartaian yang dikehendaki oleh negara Indonesia adalah sistem kader. Hal itu terlihat dalam Pasal 8, yang menyatakan bahwa anggota-anggota partai politik dan golongan karya adalah mereka yang telah melalui proses penelitian atau penyaringan dan memenuhi persyaratan, yaitu: (a) telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin; (b) dapat membaca dan menulis; (c) sanggup aktif mengikuti kegiatan yang ditentukan oleh partai politik dan golongan karya. Sesuai dengan undang-undang itu, khususnya Pasal 5, 6 dan 7 tentang fungsi, hak dan kewajiban partai politik dan golongan karya, proses kaderisasi partai politik dan golongan karya sekurang-kurangnya harus dapat mencapai dua hal. *Pertama*, harus mampu mempersiapkan orang-orang yang siap menjalankan organisasi partai politik dan golongan karya sendiri. *Kedua*, harus mampu mempersiapkan orang-orang yang siap ditempatkan di luar organisasi partai politik dan golongan karya, terutama sebagai dinamisator dan katalisator pembangunan nasional.

Dengan demikian proses kaderisasi partai politik dan golongan karya akan memberi peluang seluas-luasnya bagi proses pengangkatan tokoh-tokoh politik yang akan bertugas dalam organisasi partai politik dan golongan karya, serta jabatan-jabatan politik di luar organisasi partai politik dan golongan karya, seperti dalam lembaga-lembaga negara dan pemerintahan. Lester G. Seligman menyatakan bahwa proses pengangkatan tokoh-tokoh politik adalah merupakan fungsi sentral dalam setiap sistem politik, dan dapat dijadikan indikator yang sangat representatif untuk mengukur nilai-nilai politik dan pe-

⁵Lihat Cipta Loka Caraka, *Kainus Politik Pembangunan* (Yogyakarta: Penerbitan Yayasan Kanisius, 1970).

nyebaran kekuasaan politik di negara yang bersangkutan.⁶ Jika tokoh-tokoh politik itu berasal dari para kader, maka kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi lebih banyak positifnya. Seperti disebutkan di depan, salah satu ciri kader adalah kemauan bekerja demi kepentingan bersama, bukan demi kepentingan diri dan golongannya sendiri. Walaupun tokoh-tokoh politik itu berasal dari para kader partai politik dan golongan karya, kemauan mereka untuk bermusyawarah lebih besar sehingga tuntutan kepentingan yang berbeda justru akan melahirkan sikap toleransi yang tinggi. Lagipula, para kader terdiri dari orang-orang dengan latar belakang keahlian tertentu, sehingga keputusan politik, kebijaksanaan ataupun pelaksanaannya lebih pragmatis daripada berorientasi pada ideologi golongan yang sempit dan kaku.

Jika kemungkinan-kemungkinan tersebut dapat terwujud, maka proses kaderisasi juga besar peranannya dalam pembangunan politik yang sehat. Lucian W. Pye menyatakan bahwa indikator-indikator berlangsungnya pembangunan politik yang sehat meliputi tiga hal.⁷ *Pertama*, semakin meningkatnya semangat umum atau sikap terhadap persamaan. Di antaranya ditandai dengan semakin banyaknya anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik, baik dalam pengambilan keputusan politik maupun dalam pelaksanaan dan pengawasannya. Sedangkan tumbuhnya sikap terhadap persamaan ditandai dengan proses pengangkatan politik yang berdasarkan atas ukuran-ukuran kemampuan dan prestasi kerja, bukan atas dasar ikatan kekeluargaan, golongan dan status sosial. *Kedua*, semakin tumbuhnya diferensiasi dan spesialisasi fungsi-fungsi. Namun, diferensiasi dan spesialisasi itu bukanlah fragmentasi dan isolasi masing-masing bagian dari sistem politik, melainkan merupakan pengkhususan yang didasarkan pada perasaan-perasaan integrasi yang utuh. *Ketiga*, semakin tingginya kemampuan sistem politik. Dengan semakin berfungsinya sistem politik, mekanisme politik yang berlangsung mampu meningkatkan prestasi nasional, yaitu yang ditandai dengan semakin meningkatnya kesejahteraan rakyat.

Itu semua menunjukkan bahwa proses kaderisasi bukan semata-mata untuk membentuk kader-kader partai politik atau golongan karya, melainkan sekaligus juga kader-kader negara Indonesia. Proses kaderisasi secara demikian jelas merupakan andil yang berharga bagi berlangsungnya regenerasi negara yang sehat. Proses regenerasi, dalam arti proses pengalihan peran utama dari satu generasi ke generasi berikutnya, memang dapat berlangsung

⁶Lihat Lester G. Seligman, "Pengangkatan Tokoh-tokoh Politik dan Pembangunan Politik," dalam Drs. Sahat Simamora, *Beberapa Aspek Pembangunan Politik* (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hal. 111-138.

⁷Lihat Lucian W. Pye, "Konsep Pembangunan Politik," dalam Drs. Sahat Simamora, *ibid.*, hal. 31-54.

secara alamiah. Namun sejarah bangsa-bangsa telah memberikan pelajaran bahwa di beberapa negara, proses regenerasi tidak jarang ditandai dengan pergolakan, perebutan kekuasaan ataupun perang saudara. Lagi pula, tantangan-tantangan dan masalah-masalah yang dihadapi negara Indonesia sangat berat. Di antaranya terlihat bahwa sebagian besar rakyat Indonesia masih merupakan masyarakat "apolitik" atau "parokhial,"⁸ serta tingkat pendidikan dan sosial-ekonominya sangat rendah. Oleh karena itu, proses regenerasi secara alamiah perlu dibarengi dengan upaya-upaya pembinaan generasi berikutnya. Upaya-upaya itu antara lain berupa pendidikan kader-kader bangsa yang tangguh, yakni setia pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, berkeahlian serta memiliki kemampuan menjadi pemimpin di lingkungannya. Terbentuknya kader-kader bangsa yang demikian itu merupakan jaminan terselenggaranya proses regenerasi bangsa secara mulus, dalam arti bukan sekedar suatu penggantian kepemimpinan belaka melainkan juga berlangsungnya sendi-sendi dasar kebudayaan dan kenegaraan Indonesia, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

PERSPEKTIF KADERISASI PARTAI POLITIK

Sejarah kepartaian di Indonesia menunjukkan bahwa keberadaan dan peranan partai politik sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 hingga sekarang pernah mengalami pasang dan surut. Antara tahun 1945 hingga 1950, terdapat 25 partai politik, dan dalam pemilihan umum tahun 1955 terdapat sekitar 70 partai politik dan perorangan yang mengikuti pemilihan umum tersebut. Melalui Pemilihan Umum 1955, telah terjadi seleksi, namun masih terdapat 27 partai politik yang tetap melaksanakan kegiatannya. Dalam tahun-tahun 1945 hingga 1959, terlihat bahwa peranan partai politik dalam sistem dan proses politik sangat besar. Namun sungguh ironis bahwa peranan yang sangat besar dari partai politik dalam masa berlakunya demokrasi liberal pada tahun 1950 hingga 1959 justru menimbulkan krisis politik, antara lain sering jatuh-bangunnya kabinet, kemacetan sidang Konstituante serta timbulnya pemberontakan DI-TII dan PRRI-Permesta yang melibatkan tokoh-tokoh beberapa partai politik.

Dari tahun 1960 hingga 1965, terjadi pembubaran beberapa partai politik dan penyederhanaan partai-partai politik. Pada tanggal 17 Agustus 1960, Partai Sosialis Indonesia (PSI) dan Masyumi dibubarkan karena beberapa tokohnya terlibat dalam pemberontakan PRRI-Permesta dan kedua partai itu me-

⁸Lihat Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1976); dan Gabriel Almond, "Socialisation, Culture and Politics Participation" dalam Drs. Mochtar Mas'ood & Dr. Colin MacAndrew, *Perbandingan Sistem Politik* (Yogyakarta: Gama University Press, 1978).

nantang garis politik Presiden Soekarno untuk kembali pada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hubungannya dengan usaha penyederhanaan partai politik, pada tanggal 14 April 1961 pemerintah mengumumkan pengakuan terhadap 10 partai politik, yaitu: NU, PSII, Perti, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, PNI, Partindo, Murba dan PKI. Namun menjelang Peristiwa G-30-S/PKI, pada tanggal 21 September 1965, Partai Murba dibekukan oleh Presiden Soekarno, karena tersangkut dalam pendirian Badan Pendukung Soekarnisme (BPS) dan menentang garis politik PKI.

Sejak 1966 terjadi pembaharuan struktur politik. Setelah PKI dibubarkan pada tanggal 12 Maret 1966 karena terlibat dalam G-30-S tahun 1965, dimulai pembinaan partai-partai politik. Dalam bulan Oktober 1966, Partai Murba direhabilitasi, dan pada tanggal 20 Februari 1968 didirikan partai baru, yaitu Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) sebagai wadah organisasi-organisasi massa Islam yang aspirasinya belum tersalurkan secara efektif. Selanjutnya, pada tanggal 9 Maret 1970 partai-partai PNI, IPKI, Murba, Partai Katolik dan Parkindo mengelompokkan diri menjadi Kelompok Demokrasi Pembangunan, yang kemudian pada tanggal 10 Januari 1973 melakukan fusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia. Di samping itu, pada tanggal 13 Maret 1970 partai-partai NU, Parmusi, PSII dan Perti mengelompokkan diri menjadi Kelompok Persatuan Pembangunan, yang selanjutnya melakukan fusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan pada tanggal 5 Januari 1973.⁹ Kedua partai itu mendapat pengakuan dan bobot istimewa oleh negara Indonesia melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya hingga sekarang.

Perkembangan kehidupan partai-partai politik tersebut menunjukkan bahwa sistem banyak partai dan sistem partai massa¹⁰ yang dianut partai-partai sebelum fusi masih kuat pengaruhnya dalam organisasi PPP dan PDI. Walaupun telah terjadi fusi, organisasi massa yang sebelumnya bernaung dalam partai-partai dan partai-partai yang kemudian berfusi kelihatannya masih berpengaruh kuat dalam PPP dan PDI. Bahkan, partai-partai yang kemudian berfusi itu sering ingin memaksakan kepentingan masing-masing, sehingga partai-partai hasil fusi itu belum menampakkan diri sebagai kesatuan-kesatuan organisasi yang utuh. Misalnya dalam PDI, sejak berlangsungnya fusi telah berkali-kali terjadi friksi antara unsur-unsur partai yang berfusi. Antara lain terlihat bahwa komposisi kepengurusan PDI hasil kongres ke-2 dalam bulan Januari 1981 masih mencerminkan pembagian kursi antara unsur-unsur partai yang berfusi. Demikian juga dalam PPP, sejak berlangsungnya fusi sering terjadi friksi antara unsur-unsur partai yang berfusi, se-

⁹Lihat Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 190.

¹⁰Lihat Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1977), hal. 166.

perti timbulnya pertentangan mengenai daftar calon partai menjelang Pemilihan Umum 1982 dan komposisi kepengurusan sampai sekarang.

Dari pertentangan-pertentangan intern partai dan dalam kaitannya dengan kehidupan bernegara, diperoleh kesan pula bahwa ikatan-ikatan primordial, seperti kesukuan, kedaerahan dan agama, masih berpengaruh kuat dalam pengorganisasian partai-partai politik. Hasil-hasil pemilihan umum tahun 1955, 1971, 1977 dan 1982 menunjukkan bahwa partai-partai politik, yang kemudian menjadi unsur-unsur partai yang berfusi, mempunyai basis-basis di daerah-daerah tertentu, sehingga berhasil mengumpulkan suara-suara pemilih yang menentukan jumlah perolehan kursi dalam Konstituante, MPR, DPR atau DPRD. Jumlah suara pemilih dan kursi yang diperoleh partai-partai sebelum berlangsungnya fusi tersebut sering dijadikan dalih untuk mendapatkan kursi pimpinan dalam kepengurusan pusat.

Salah satu ciri kedaerahan yang masih kuat ialah sifat kepemimpinan dalam masyarakat-masyarakat setempat yang kemudian dikenal dengan istilah "bapakisme."¹¹ Sifat kepemimpinan itu juga terrefleksi dalam kepemimpinan partai-partai hingga sekarang, dan merupakan salah satu penghambat proses regenerasi pimpinan partai serta sistem pengangkatan tokoh-tokoh di dalam dan di luar organisasi partai-partai politik. Hal itu ditandai dengan sering terjadinya pertentangan antara tokoh-tokoh "tua," serta para pemimpin partai-partai politik relatif berusia tua, dari generasi sebelumnya dan merupakan tokoh-tokoh unsur-unsur partai yang berfusi.

Di samping itu, diperoleh kesan bahwa faktor-faktor agama yang dijadikan ikatan pengorganisasian partai-partai sebelum berlangsungnya fusi juga masih dipergunakan hingga sekarang. Mereka sebenarnya hanya menganggap agama sebagai ideologi. Yang terpenting bagi mereka adalah isi ajaran, buku-buku suci, kaidah-kaidah moral, syariat, jumlah dan kekompakan umat beragama. Padahal jiwa setiap agama adalah penyerahan total kepada Tuhan Yang Maha Esa dan hati yang terbuka untuk sesama manusia. Dengan demikian kebenaran agama bukan berupa sistem ajaran yang rapi atau kekuatan golongan, melainkan kebenaran yang terpancar dalam perbuatan-perbuatan yang mencerminkan semangat berkorban. Oleh karena itu, ideologisasi agama lebih banyak merupakan perwujudan kepentingan golongan dan sering menjurus pada fanatisme buta.¹² Hal ini tampak jelas dalam setiap kampanye pemilihan umum, seperti ucapan-ucapan pengagungan Tuhan dan agama, tetapi disertai perusakan harta benda dan pergulatan fisik sampai menimbulkan korban manusia.

¹¹Lihat Drs. Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: CV Rajawali, 1984), hal. 36.

¹²Lihat Cipta Loka Caraka, *op. cit.*, hal. 31.

Di samping faktor-faktor primordial, ideologi-ideologi partai-partai politik sebelum berlangsungnya fusi, seperti Sosialisme dan Marhaenisme tampaknya masih mempengaruhi alam pikiran sementara tokoh partai politik. Mereka masih beranggapan bahwa ideologi negara Indonesia, Pancasila, merupakan gabungan dari bermacam-macam ideologi, seperti Nasionalisme, Agama dan Komunisme (Nasakom). Bahkan, masih ada yang mengidentikkan ideologi dan politik, serta politik dianggap sinonim dengan ideologi.¹³ Masih menggejalanya pemikiran-pemikiran seperti pada zaman Nasakom itu merupakan penghambat pelaksanaan GBHN 1983 yang menggariskan bahwa semua organisasi kekuatan sosial politik menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Dengan menghayati Pancasila sebagai ideologi yang bersifat asasi, politik hanya merupakan pelaksanaan dan penerapan norma-norma yang prinsipial dalam ruang, waktu dan keadaan. Dengan demikian, yang membedakan partai yang satu dengan lainnya tidak lagi terletak pada ideologinya, melainkan pada program-programnya.

Beberapa hal tersebut, yang dapat dikatakan merupakan kelemahan partai-partai politik, diperkirakan masih akan mempengaruhi kaderisasi partai-partai politik yang akan datang. Apabila orientasi pada ideologi golongan masih kuat dan masih menjadi bahan kurikulum kaderisasi partai-partai politik, kiranya hanya akan menghasilkan anggota-anggota yang fanatik pada golongannya, bukan kader dalam arti yang sesungguhnya. Pertentangan unsur-unsur partai yang berfusi dan masih kuatnya ambisi pribadi tokoh-tokohnya juga tidak akan melahirkan kader yang loyal kepada partai fusi, melainkan hanya loyal pada partai-partai semula, bahkan pada pribadi-pribadi tokohnya. Dan jika proses pengangkatan tokoh-tokoh partai, baik dalam jabatan-jabatan dalam maupun di luar partai politik terhambat, maka tidak mustahil partai-partai yang bersangkutan akan mengalami kekurangan calon kader yang potensial.

PERSPEKTIF KADERISASI GOLONGAN KARYA

Sejarah Golongan Karya juga tidak berbeda dengan sejarah partai-partai politik, dalam pengertian pernah mengalami pasang-surut dan pasang naik. Sekalipun Golongan Karya baru dikenal secara luas setelah peristiwa G-30-S/PKI 1965, gagasannya telah lahir bersamaan dengan Proklamasi Kemerdekaan. Hal itu kemudian terlihat dalam susunan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), yang terdiri dari anggota-anggota golongan politik dan golongan fungsional, seperti buruh, tani, wanita dan pemuda. Namun dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945, yang telah menumbuhkan partai-partai politik dalam alam demokrasi liberal, perkem-

¹³Lihat Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 10.

bangsan golongan fungsional mengalami pasang surut. Perkembangan golongan fungsional dapat dikatakan tenggelam dalam arus pertumbuhan organisasi-organisasi massa *onderbouw* partai-partai politik, bahkan banyak organisasi fungsional berafiliasi pada partai-partai politik.

Sejak tahun 1945 hingga tahun 1959, terutama dengan banyaknya organisasi massa dan fungsional yang berafiliasi pada partai-partai politik, pola kehidupan kelembagaan dalam masyarakat menjadi kacau. Pada masa itu tidak ada kejelasan antara perjuangan kelompok-kelompok politik dan kelompok-kelompok kekeayaan. Bahkan, perjuangan kekeayaan menjadi identik dengan perjuangan politik, sedangkan perjuangan politik itu sendiri lebih banyak berupa pertentangan-pertentangan ideologis dan sering hanya berupa pertentangan antara ambisi-ambisi pribadi. Pertumbuhan golongan fungsional mulai naik kembali sejak Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, khususnya setelah dibentuknya MPRS dan Front Nasional yang mendudukan kembali wakil-wakil golongan fungsional. Namun usaha mempersatukan organisasi-organisasi fungsional sangat rumit, karena banyak organisasi fungsional berafiliasi pada partai-partai politik. Usaha itu baru menampakkan hasilnya, setelah terbentuknya Sekretariat Bersama Golongan Karya pada tanggal 20 Oktober 1964, yang menghimpun 61 organisasi fungsional yang tidak berafiliasi pada partai-partai politik.

Setelah Peristiwa G-30-S/PKI, Sekretariat Bersama Golongan Karya terus melakukan konsolidasi dan melepaskan organisasi-organisasi fungsional yang berafiliasi pada partai-partai politik, sehingga jumlah organisasi fungsional yang semula berjumlah 61 buah, meluas menjadi 201 buah, dan dalam tahun 1969 dikelompokkan menjadi tujuh Kelompok Induk Organisasi (Kino), yaitu Soksi, Kosgoro, MKGR, Gabungan Karya, Ormas Hankam, Karya Profesi dan Karya Pembangunan. Sekalipun telah disederhanakan, struktur organisasi seperti itu masih belum dapat bergerak sebagai satu kesatuan organisasi. Akhirnya pada tanggal 17 Juli 1971, setelah Pemilihan Umum 1971, Sekretariat Bersama Golongan Karya direorganisasi menjadi Golongan Karya. Dalam reorganisasi itu, Kino-kino tidak lagi berwenang melakukan pembinaan dan pengendalian politik organisasi-organisasi fungsional yang terhimpun di dalamnya, dan istilah Kino tidak dipergunakan lagi. Pembinaan dan pengendalian politik organisasi-organisasi fungsional tersebut diserahkan sepenuhnya pada Golongan Karya. Dengan keluarnya Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, seperti halnya PPP dan PDI, Golongan Karya memperoleh pengakuan dan bobot istimewa dari negara Indonesia sebagai organisasi kekuatan sosial politik, hingga sekarang.¹⁴

¹⁴Lihat DPP Golkar, *Sejarah Pertumbuhan Golongan Karya*; dan lihat Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 196.

Dari perkembangan kehidupan Golongan Karya tersebut terlihat bahwa keberhasilan konsolidasi organisasi dimungkinkan karena kemampuan memanfaatkan momentum politik, yaitu terutama merosotnya citra partai-partai politik di mata masyarakat dan mulai tumbuhnya diferensiasi dan spesialisasi lapangan hidup dalam masyarakat. Namun, ada yang menyatakan bahwa konsolidasi organisasi berhasil memenangkan pemilihan umum dalam tahun 1971, 1977 dan 1982, terutama karena dukungan pemerintah dan ABRI, dan tumbuhnya anggapan umum yang menyatakan partai-partai politik sebagai penyebab ketidakstabilan politik.¹⁵ Adalah suatu fakta sejarah bahwa ketika sistem demokrasi liberal diberlakukan, terutama antara tahun 1950 hingga 1959, peranan partai-partai politik yang sangat besar justru melumpuhkan sendi-sendi demokrasi, bahkan nyaris menjerumuskan negara Indonesia dalam kehancuran. Demikian halnya ketika berlangsungnya sistem Demokrasi Terpimpin antara tahun 1959 hingga 1965, suasana kehidupan politik makin panas dan makin luasnya ofensif PKI dalam berbagai segi kehidupan politik. Dalam suasana itu, ABRI berusaha mempengaruhi organisasi-organisasi fungsional yang berafiliasi pada partai-partai politik dan memprakarsai pengelompokan organisasi-organisasi fungsional yang tidak berafiliasi pada partai-partai politik untuk mengimbangi ofensif PKI.

Peranan ABRI dalam kehidupan politik itu merupakan pencerminan kepribadian ABRI, yaitu Sapta Marga, antara lain sebagai pembela negara dan ideologi negara Pancasila, serta keterikatannya dalam perwujudan cita-cita Proklamasi, yaitu masyarakat adil dan makmur. Lagi pula, sesuai dengan fungsi kekaryaan, lebih memperkuat gagasan untuk menumbuhkan organisasi-organisasi fungsional sebagai suatu kekuatan sosial politik, yang jangkauannya lebih luas daripada ABRI semata-mata. Dalam perkembangannya terlihat bahwa ABRI hanya menjadi pembina Golongan Karya, mungkin dengan harapan agar secara bertahap Golongan Karya dapat menjadi suatu organisasi kekuatan sosial politik yang benar-benar mandiri, dan tetap berorientasi pada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sikap politik ABRI itu makin terlihat, yaitu sekalipun banyak purnawirawan ABRI yang duduk dalam kepengurusan Golongan Karya, masih lebih banyak tokoh Golongan Karya bukan ABRI yang ditempatkan dalam berbagai jabatan politik, baik dalam organisasi Golongan Karya sendiri maupun dalam MPR, DPR, DPRD dan pemerintahan.

Terbukanya peluang dan munculnya momentum yang baik itu, terutama makin kokohnya organisasi dan banyaknya jabatan-jabatan politik yang terbuka akibat kemenangan Golongan Karya dalam pemilihan umum, telah ditanggapi oleh pimpinan Golongan Karya, yakni antara lain adanya rencana

¹⁵Lihat Drs. Arbi Sanit, *op. cit.*, hal. 14 dan 77.

untuk menyelenggarakan kaderisasi.¹⁶ Namun, proses kaderisasi itu mungkin akan menghadapi berbagai masalah seperti yang dihadapi oleh PPP dan PDI. Sekalipun konsolidasi organisasi berjalan lancar, masih ada kesan bahwa organisasi-organisasi fungsional pendukung Golongan Karya dan sifat kepemimpinan bapakisme masih berpengaruh kuat dalam Golongan Karya. Organisasi-organisasi fungsional masih melakukan kegiatan politik, bahkan menyelenggarakan kaderisasi sendiri-sendiri dengan memakai simbol Golongan Karya. Jika kaderisasi seperti itu masih berlangsung dan kaderisasi Golongan Karya diserahkan sepenuhnya kepada organisasi-organisasi pendukungnya, mungkin sekali para kader yang terbentuk bersikap lebih loyal kepada organisasinya masing-masing, bahkan hanya kepada pribadi-pribadi tokoh-tokohnya. Apalagi sifat kepemimpinan bapakisme yang lebih bersifat otoriter, dalam arti tidak proporsional dan berimbangnya penyaluran berbagai kepentingan, merupakan sumber kerawanan bagi perwujudan kesatuan organisasi Golongan Karya.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa proses fusi dalam PPP dan PDI, serta konsolidasi organisasi dalam Golongan Karya, belum selesai secara tuntas. Oleh karena itu, ketiga organisasi kekuatan sosial politik itu belum dapat menjangkau seluruh tugas pokok organisasi, terutama pendidikan kader atau kaderisasi. Para penggerak dan pengelola ketiga organisasi itu lebih banyak berasal dari tokoh-tokoh partai, organisasi massa dan organisasi fungsional sebelum berlangsungnya fusi, dan seringkali kepentingan kelompok hendak lebih didahulukan daripada kepentingan organisasi hasil fusi sebagai satu kesatuan. Hal itu memberi kesan bahwa dalam kehidupan partai-partai politik dan Golongan Karya yang telah melakukan fusi masih terdapat sekelompok kecil orang yang berambisi untuk tetap menduduki jabatan-jabatan pimpinan dalam kepengurusan. Bahkan, di antara mereka mungkin beranggapan bahwa partai adalah miliknya, sebagaimana yang dikemukakan oleh Robert Michels,¹⁷ *le parti c'est moi*. Kecenderungan semacam itu dapat menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan bersama, antara lain bermunculannya lembaga-lembaga sosial yang menjalankan peran sebagai organisasi sosial politik.

¹⁶Lihat Drs. Jakob Tobing MPA, "Kaderisasi Golkar dan Tahap Pembangunan Nasional," *Media Karya*, No. 5, 11 Juli 1984; dan lihat *Berita Yudha*, 25 Juli 1984.

¹⁷Lihat Robert Michels, *Political Parties. A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: Dover Publications, Inc.).

Bagaimanapun hingga kini hanya PPP, PDI dan Golongan Karya telah mendapat pengakuan istimewa sebagai organisasi-organisasi kekuatan sosial politik oleh negara Indonesia. Dengan demikian mereka memperoleh hak-hak istimewa, yaitu hak mempertahankan dan mengisi kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan ikut serta dalam pemilihan umum. Perwujudan hak-hak itu tidak cukup hanya dengan semangat dan tekad yang membaja belaka, tetapi harus juga didukung oleh sistem organisasi yang tangguh. Ketangguhan organisasi partai politik dan Golongan Karya itu sangat ditentukan oleh kemampuan manusia-manusianya, terutama oleh kadar para kader yang menjadi penggerak dan pengelola ketiga organisasi kekuatan sosial politik itu sendiri.

Untuk membentuk manusia-manusia yang benar-benar berkadar kader, perlu diciptakan sistem kaderisasi yang baik pula. Antara lain, diadakan kurikulum yang lengkap, yang berisi nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang terkandung dalam Pancasila, nilai-nilai Proklamasi, yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, nilai-nilai yang terkandung dalam peraturan perundangan yang berlaku, nilai-nilai yang terkandung dalam cita-cita dan perjuangan organisasi, serta teknik-teknik berorganisasi dan realitas sosial sebagai sumber inspirasi. Mereka harus terus-menerus dimatangkan melalui sistem pengangkatan dan pembinaan karier yang baik. Proses kaderisasi seperti itu kiranya akan menunjang proses regenerasi yang baik pula, baik dalam PPP, PDI dan Golongan Karya sendiri, maupun dalam negara Indonesia.

